

Derechos Humanos en Paraguay

1996

Organizaciones participantes

Alter Vida

Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Atyha - Alternativas para la salud mental

Base - Investigaciones Sociales

Centro de Difusión y Análisis de la Economía Paraguaya
(CADEP)

Centro de Documentación y Archivo (CDE)

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)

Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana

Fundación Paraguaya para la Reforma del Estado
(FUNPARE)

Fundación Tekojoja

Global Infancia

Grupo de Ciencias Sociales (GCS)

Pre-Ver

Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Tierraviva

HACIA EL FINAL DE LA TRANSICION

ANÁLISIS DE COYUNTURA DEL AÑO 1996

Carlos Martini

Grupo de Ciencias Sociales

El año 1996 marcó una doble ruptura democratizadora que lo convierte en uno de los más significativos de la transición. En primer lugar, desapareció la principal amenaza militar al sistema político, con la caída, el 25 de abril, del Gral. Lino Oviedo, ex comandante del Ejército y, en segundo lugar, las elecciones municipales del 17 de noviembre, que fueron las más limpias y libres en la historia del país. Si un régimen político democrático es básicamente un conjunto de procedimientos que garantizan elecciones competitivas y, por consiguiente, igualdad de condiciones de acceso al Gobierno, los dos acontecimientos mencionados apuntan en la dirección del final de la transición y de la inauguración de un Estado de Derecho.

Al final de 1996 la transición se caracteriza por una mayor estabilidad en relación a doce meses atrás. La razón se encuentra en la forma como se resolvió la crisis militar de la última semana de abril. El desplazamiento del Gral. Oviedo terminó con un estado de crónica inestabilidad política, que se convertía en aguda cada vez que emergían tensiones entre el presidente de la República y el ex-comandante del Ejército. A partir de la constatación de una institucionalidad con menos riesgos de quiebre y retroceso, las notas fundamentales de este año en el plano político han sido las siguientes:

1. Tutelaje externo: el desenlace de la crisis no fue producto de la limitada protesta juvenil ni de la fortaleza de las instituciones, sino de la presión externa. Este acontecimiento mostró que la globalización es más que económica. Sigue un libreto político que en este momento indica la necesidad de ajustarse a un guión democrático. Aquí radicó el error de cálculo del Gral. Oviedo. Este entendió que se enfrentaba únicamente al titular del Ejecutivo y se olvidó de la agenda internacional pautada por Estados Unidos, por la Unión Europea y por el Mercosur, que exigen hoy el sostenimiento de regímenes democráticos. Un golpe militar triunfante en un pequeño país hubiera sido un mal ejemplo regional.

2. Primeras elecciones democráticas: todos los comicios de la transición adolecieron de irregularidades diversas

(instrumentalización del Poder Judicial y de las Fuerzas Armadas, padrones sin credibilidad, tribunales electorales parciales, entre otras). Los comicios municipales del 17 de noviembre fueron los primeros en que se cumplieron, casi escrupulosamente, con todos los requisitos para considerarlos los primeros democráticos. Se tiene una Justicia Electoral imparcial, los padrones más limpios de toda nuestra historia, las Fuerzas Armadas y el Poder Judicial no fueron usados a favor de partido alguno. La alta participación, incluso en términos internacionales, que superó el 80% a nivel nacional y el 91% en Asunción, se explica en parte por el sistema de inscripción (el ciudadano votaba en el mismo lugar donde concurrió a inscribirse, generalmente cerca de su domicilio) y por la alta competencia entre las distintas fuerzas en pugna.

3. Continuidad de la agenda electoral: los factores mencionados se ubican en el plano de los cambios en el régimen político; es el terreno dominante desde que se iniciara la transición en 1989. En gran medida, la transición es una apretada agenda electoral que se extenderá hasta las elecciones generales de 1998. Desde 1989, en casi diez años, la clase política local no habrá pasado un año sin algún tipo de elecciones (nacionales, municipales, constituyentes e internas). Casi todo el presente año estuvo marcado por este escenario. Resultó relevante el proceso electoral colorado, que culminó el 28 de abril, porque cerró la etapa de crisis abierta en diciembre de 1992, luego de aquellas conflictivas internas entre el actual presidente de la República Juan Carlos Wasmosy, y el actual titular de la Junta de Gobierno, Luis María Argaña.

Las diferentes elites partidarias se preparan en realidad para 1998, considerando a estas municipales como un banco de pruebas. Esto revela que en los próximos dos años las urgencias electorales seguirán marcando el ritmo del proceso político.

4. Protesta social, diálogo difícil: las movilizaciones sociales tuvieron momentos de alta visibilidad pública, pero no alteraron la primacía de lo político en la transición. El tiempo social no consiguió imponer sus prioridades. La segunda gran marcha campesina se llevó a cabo sin incidentes el 15 de marzo; la tercera y la cuarta huelga general se realizaron el 28 de marzo y el 2 y 3 de mayo respectivamente, la última de ellas con notorio menor acatamiento. El 28 de agosto tuvo lugar una jornada de protesta organizada por las centrales sindicales. Las negociaciones entre empresarios, trabajadores y Gobierno no avanzaron substancialmente, siendo el principal escollo el aumento de salarios. Deben destacarse los focos de tensión en las zonas rurales que, hasta el momento, no desembocaron en estallidos graves.

La agudización de las dificultades económicas en la microeconomía lleva a un estado de descontento social, hasta ahora expresado en forma esporádica. La precariedad en las condiciones de empleo de una proporción significativa de la fuerza laboral (incremento de la informalidad en los núcleos urbanos), el hecho de que al menos el 25% de la población tiene problemas de empleo, la pérdida del poder adquisitivo de los pequeños productores del algodón y el deterioro salarial de los trabajadores urbanos, además de la estructura de excesiva concentración de la tierra, configuran un cuadro social de empobrecimiento agudo.

5. La mirada en 1998: las notas expuestas revelan que la transición paraguaya seguirá hasta las elecciones generales de 1998 con la preeminencia del momento electoral. Las elecciones municipales del 17 de noviembre clarificaron las aguas en cuanto a correlación de fuerzas y dejaron algunas lecciones:

a) el **Partido Colorado** demostró que es un poderoso aparato con profundas raíces socioculturales, cuya vinculación durante décadas con el Estado le ha otorgado la administración de una extendida red de clientelas. Ha realizado una excelente elección, mejorando su desempeño en relación a las elecciones generales de 1993, consiguiendo alrededor del 50% de los sufragios. Inclusive en Asunción, donde presentó una figura con un discurso muy atado a códigos del régimen anterior, consiguió el 45%.

Inmediatamente después del 17 de noviembre se abrió la disputa por las nominaciones para 1998. Por un lado, está la figura de Luís María Argaña, con el control del aparato partidario pero con la derrota en Asunción a cuestas y, por otro lado, el wasmosismo que anuncia la candidatura del Ministro de Educación, Nicanor Duarte Frutos. Un dato interesante es que varios de los intendentes colorados electos pertenecen al wasmosismo. Este último sector intentará presentarse como una versión modernizadora del coloradismo. Se avecina, por consiguiente, una batalla muy fuerte entre el sector que hegemoniza el aparato partidario y que cuenta con un líder de gran ascendencia en liderazgos intermedios y de base, y el que tiene el aparato del Estado. Se repetirá así, en 1998, la competencia de 1992, solamente que en condiciones de mayores garantías democráticas.

b) Aunque el **Partido Liberal Radical Auténtico** (PLRA), principal fuerza de la oposición, aumentó el número de intendencias, en número absoluto de votos apenas se acercó al Partido Colorado. Su crecimiento, por lo tanto, fue insuficiente. Su victoria más resonante la obtuvo en Asunción en alianza con el Partido Encuentro Nacional. Quedó la lección de que difícilmente pueda lograr una victoria en solitario frente al Partido Colorado en 1998. Hasta el momento, la

figura la Domingo Laíno es la que sigue apareciendo como el candidato más probable del PLRA.

c) El *Partido Encuentro Nacional* consiguió resultados magros. El impacto negativo de los mismos se redujo al alcanzar en alianza la victoria en Asunción. En números absolutos estuvo entre el 5% y el 10% de los sufragios a nivel nacional. Ninguna de sus principales figuras ha anunciado aún su candidatura para los comicios generales de 1998.

Esta situación de las fuerzas principales demostró que una alianza es necesaria, pero, por sí sola, insuficiente para producir la alternancia en el Gobierno en 1998. Debe recordarse que liberales y encuentristas se presentaron aliados en 23 localidades el 17 de noviembre y perdieron en 16. Una eventual victoria de la oposición en 1998 dependerá de los candidatos que se presenten, de las estrategias comunicacionales, de las organizaciones electorales y de los recursos económicos.

Se calcula que en 1997 se tendrá casi 1 millón de personas en condiciones de inscribirse al Registro Electoral. Son los nuevos votantes que van llegando. Otro dato significativo es que solamente en Asunción, Central, Alto Paraná e Itapúa estará el 57% del censo electoral. Casi dos de cada tres electores se concentrarán en estas cuatro zonas. Asunción, por efecto de los procesos migratorios, perderá peso frente a Central.

Esta configuración electoral nos lleva a observar una mayor preponderancia del voto urbano, electorado menos atado a vinculaciones tradicionales y, por lo tanto, más disputable, insinuándose entonces otro agitado año electoral.

6. Ausencia de una agenda legislativa: el escenario descrito explica -en parte- las dificultades entre bancadas para elaborar un orden de prioridades en la producción legislativa. El Poder Ejecutivo tampoco ha sido pródigo en iniciativas de proyectos de leyes y no hubo un funcionamiento efectivo de los nexos entre los dos poderes. Casi al final de este período faltan leyes fundamentales como el Código Agrario o la nueva Ley del Funcionariado Público, imprescindibles para la reforma del Estado.

7. ¿Hacia dónde vamos? A casi ocho años de la apertura de la transición, el año 1996 reflejó con precisión las fortalezas y debilidades del proceso. Entre las primeras, debe señalarse que, según la forma de resolución de la crisis militar de finales de abril, el sistema político es hoy más estable. El desplazamiento de la figura que se constituyó en la principal amenaza para la transición, disminuyó los riesgos de un corte en la democratización. La transición

paraguaya está tutelada desde el exterior, y como país periférico en el orden estratégico, el grado de subordinación a las prioridades de la agenda internacional es alto. En esta coyuntura, la globalización marca la democracia representativa como libreto.

En otros planos, sin embargo, no es la estabilidad la nota predominante. En el ámbito socioeconómico es la incertidumbre, la ansiedad y la vulnerabilidad los aspectos que se observan como dominantes. Es interesante introducir aquí el concepto de vulnerabilidad. En toda sociedad se tienen capas o clases sociales integradas al sistema. Son los grupos altos, medios altos y medios. Tienen sus necesidades básicas satisfechas y una minoría de los mismos incluso, vive en la opulencia. En el otro extremo está el mundo de los excluidos, los pobres y los marginales. Ahora bien, de acuerdo a lo expresado por Joaquín García Roca en una publicación del Instituto "Cristianismo y Justicia", vinculado a la Compañía de Jesús, *"la vulnerabilidad sería la segunda condición social que se situaría entre la marginalidad y la integración. Lo que es hoy nuevo en los países más desarrollados es el debilitamiento de la zona de integración y el crecimiento de la zona de vulnerabilidad. Esta última tiene los rasgos tanto de la integración como de la marginalidad. En términos aún más concretos, entre la sensación de estar parado y la sensación de haber caído, está la sensación de estar cayendo"* (Eco Informativo %. MIAMSI. Diciembre de 1995. Ciudad del Vaticano).

La vulnerabilidad se expresa hoy en la inseguridad ante el deterioro social, el estancamiento económico y la percepción de creciente inseguridad ciudadana. Siete de cada diez paraguayos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha. Cerca del 20% de la sociedad sobrevive en la indigencia. Este panorama debe ubicarse en el contexto de una economía estancada.

Es perceptible un aumento de la ansiedad ante la violencia social. Algunos datos revelan que esa percepción tiene base en la realidad. En los primeros seis meses de 1996 se habrían producido más asaltos que en los cinco años anteriores.

8. Escenarios de corto plazo: si se descarta una involución política, las tendencias apuntan a un sistema político caracterizado por los siguientes ejes:

- a) Libertades públicas amplias;
- b) Afianzamiento de las reglas de la democracia representativa;
- c) Continuidad de los altos niveles de corrupción, aunque con mayor combate a la impunidad, considerando el funcionamiento de la libertad de expresión y el desarrollo de ciertos órganos de control

como la Contraloría y la Fiscalía, además de la presencia permanente de la Comisión Bicameral de Investigación (CBI) del Congreso;

d) Aceleración del tiempo electoral: hasta 1998 las prioridades reales de la clase política estarán en una nueva y larga campaña electoral. Esto dificulta objetivamente toda política de mediano y largo plazo. Lo urgente prima por sobre lo importante;

e) Deterioro del tejido social con desilusión ciudadana: lejos de los entusiasmos de los primeros meses post-autoritarios, la pauperización de capas amplias de la sociedad, principalmente entre los pequeños productores agrarios, que tiene su correlato en la migración y, por lo tanto, la urbanización de la pobreza, más la falta de perspectivas de cambio llevan a un proceso de deterioro social con apatía cívica, solamente interrumpida en las coyunturas electorales. Un reciente informe del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos confirma que entre 1991 y 1995 el nivel de pobreza en el sector rural aumentó, y que el 62% de las familias que tienen 4 hectáreas o menos se encuentran en extrema pobreza.

DERECHO A LA VIDA

Soledad Villagra de Biederman y Juan Carlos Yuste (Serpaj - Py)

SITUACIÓN GENERAL, MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Constitución Nacional protege en su Art. 4 el derecho a la vida en concordancia con disposiciones establecidas en convenios internacionales, como el Art. 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada como Ley N 1/89 y el Art. 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ratificado como Ley N 5/92.

Las condiciones del respeto al derecho a la vida son enteramente diferentes en la dictadura que en la transición a la democracia. En Paraguay hoy no existen las desapariciones forzadas ejercidas desde un aparato estatal represivo centralizado como en el pasado, ni existen ejecuciones extrajudiciales sistemáticas por motivos políticos.

Sin embargo, no se puede decir que se han acabado las violaciones del derecho a la vida en la actualidad, aunque se dan en distintas situaciones y circunstancias, muchas veces por negligencia u omisión más que por acción del Estado. Es por esto, que en este informe se tratarán por separado estas dos etapas.

CASOS DE LA DICTADURA

Es importante destacar el cambio que ha tenido lugar este año en este Poder gracias a la reforma judicial: el Consejo de la Magistratura ha nombrado nuevos camaristas, jueces de 1a. instancia y fiscales en toda la República que dan mayor credibilidad al funcionamiento de la justicia.

Entre los logros de este año, están las sentencias condenatorias en segunda instancia en tres casos de procesos iniciados después del golpe de 1989 por violaciones del derecho a la vida cometidas durante la dictadura, que marcan un hito importante en la lucha contra la impunidad de la represión Stronista.

El Tribunal de Apelaciones en lo Criminal compuesto por Anselmo Aveiro, Elber Caballero Rojas y Gerardo Bernal Casco en los procesos por tortura de Alberto Alegre Portillo, muerte de Amílcar Oviedo y muerte de Mario Schaerer Prono aplicó sentencias condenatorias a los victimarios de la dictadura.

En el caso de Alegre, se condenó - aunque se redujo la pena de 12 años dictada en abril de 1995 por el juez Arnulfo Arias - en la S.D. N 2 del 25 de marzo de 1996, a Pastor Coronel, ex jefe de investigaciones, a 9 años de cárcel, y a Lucilo Benítez, policía torturador, a la misma pena, por homicidio frustrado. En el proceso de Amílcar Oviedo, el tribunal confirmó en la S.D. N 3 del 26 de marzo de 1996, la sentencia de Pastor Coronel a 25 años que le había impuesto el Juez Nelson Mora y modificó la de Lucilo Benítez de cinco a veinticinco años de penitenciaría. Asimismo modificó la condena de Agustín Belotto Vouga, de dos a veinticinco años de cárcel. En el proceso por la muerte por torturas de Mario Schaerer Prono, se confirmaron en la S.D. N 4 del 26 de marzo de 1996 las condenas dictadas en mayo de 1992 por el Juez Luis María Benítez Riera: veinticinco años de presidio a Pastor Coronel, a Lucilo Benítez, a Juan Aniceto Martínez y a Camilo Almada Morel, alias "Sapriza".

En los demás procesos seguidos por violaciones de derechos humanos durante la dictadura, todavía quedan pendientes las sentencias, en la mayoría de estos casos luego de más de siete años de iniciados.[\[1\]](#) El Poder Judicial no ha podido proveer de un recurso sencillo y rápido [\[2\]](#) para hacer efectivo el derecho de las víctimas a obtener justicia.

En este sentido, cabe esperarse una especial dedicación de parte de los nuevos jueces y fiscales en los procesos de derechos humanos, ya que constituye una obligación reconocida en instrumentos internacionales por parte del Estado y sus órganos la de impulsar la investigación y el castigo de las violaciones de derechos humanos, que debe ser asumida por el mismo Estado como "un deber jurídico propio y no puede ser entendida como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios".[\[3\]](#)

No se ha demostrado tampoco desde el Poder Ejecutivo una acción decidida y enérgica en este punto, que lleve a determinar donde fueron enterradas las víctimas de la dictadura, cuántos fueron los afectados y cómo se puede reparar lo que han sufrido.

No ha sido formada [\[4\]](#) como en el caso de Argentina y Chile una comisión con rango oficial e integrada por personalidades en la lucha de los DDHH que tenga como misión combatir la impunidad y ayudar en la recopilación e investigación de estas violaciones, y tampoco parece haber voluntad política para constituirla de parte del gobierno. Es evidente la falta de voluntad por parte del Poder Ejecutivo de investigar y reparar las violaciones acaecidas durante la dictadura pasada desde que éste ha vetado la ley de indemnización a las

víctimas, y una vez rechazado el veto y promulgada finalmente la ley por el Congreso, ha atacado de inconstitucionalidad la misma ley. [\[5\]](#)

Por otra parte, ya han pasado 4 años desde la creación constitucional de la figura del Defensor del Pueblo, y sin embargo no se ha elegido en el parlamento por problemas en las bancadas políticas. Se debe entender que aunque es importante el consenso entre partidos, esta institución necesita desvincularse de la presión de grupos político-partidarios para cumplir con eficacia su labor. Es fundamental poner en funcionamiento esta institución para que pueda recibir y atender las denuncias que se han presentado y que se siguen presentando por la violación al derecho a la vida.

VIOLACIONES DEL DERECHO A LA VIDA EN LA ACTUALIDAD

Aunque se ha desmantelado el aparato represivo exterminador de la dictadura, que existía sobretodo para fines políticos, y habiendo cambiado radicalmente la situación, como se señala al principio de este informe, se dan aún violaciones al derecho a la vida por parte del Estado, si bien no en las mismas circunstancias ni con el mismo tipo de víctimas.

Las denuncias por violaciones del derecho a la vida se focalizan en la actualidad mayormente en personas en custodia del Estado: presos comunes, detenidos y conscriptos cumpliendo el Servicio Militar Obligatorio. Se denuncian casos además en la población con un cierto grado de marginalidad: campesinos sin tierra, travestís.

Aunque la Policía Nacional se ha modernizado y ha cambiado [\[6\]](#) mucho en los últimos tiempos, la mayor cantidad de denuncias se dan contra funcionarios de esta institución [\[7\]](#).

Cuadro de violaciones al derechos a la vida

Diciembre/1995 a noviembre/1996	
Muertes bajo custodia de reclusos	10
Muertes de soldados en el SMO	11
Asesinatos de miembros de Org. Campesinas	8
Atentados contra miembros de Org. Campesinas	7
Homicidio de indígenas	2
Muertes de travestís	4
Homicidios frustrados contra travestís	2
Homicidios en operativos policiales	8
Heridos en operativos policiales	3
TOTAL	55

Para realizar este documento, se solicitó a la Policía Nacional informe sobre los sumarios administrativos instruidos a personal policial en averiguación sobre violaciones a los derechos humanos. El informe policial remitido refleja 6 casos, denunciados por las Comisiones de Derechos Humanos. del Parlamento, de los cuales ninguno esta referido al derecho a la vida. Este informe policial refleja el escaso conocimiento que todavía existe sobre lo que es violación a los derechos humanos, aunque es de resaltar como positivo el hecho que se ofrezcan informes oficiales en este sentido.

El auge de la delincuencia y el deber por parte del Estado de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público no significa que se puedan tolerar abusos o excesos cometidos por la Policía. El cuerpo policial tiene la obligación de asegurarse y minimizar las consecuencias nocivas o violentas que sus acciones pueden causar. Es muy grave que sus acciones produzcan muertes o heridos graves, y estos hechos deben ser debidamente investigados para determinar finalmente si la acción policial fue proporcional o no al problema del orden público que se creo.

En este sentido, es importante, para investigar y castigar a quienes violan el derecho a la vida, que funcionen los mecanismos de control interno de la Policía Nacional, así como el control judicial.

Un avance en contra de la impunidad de estos abusos es la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que condena en octubre de este año, a un policía a seis años de cárcel por matar a un menor en enero de 1991. El fundamento de la resolución, firmada por los ministros Jerónimo Irala Burgos, Wildo Rienzi y Felipe Santiago Paredes, dice que el uniformado está obligado a conocer las reglamentaciones del uso de su arma, atendiendo a que no hubo peligro personal para el policía o a la extrema necesidad para el agente de rechazar una violencia o vencer una resistencia. La defensa que alega muerte accidental fue rechazada por la Corte teniendo en cuenta que el policía no actuó con la debida diligencia al "no disparar al aire, al costado o a los pies". Recuerda, finalmente, a los uniformados que el policía en servicio debe realizar actos necesarios, evitando excesos durante el ejercicio legítimo de su intervención.

Otra focalización de este tipo de violaciones se dio en los centros de reclusión del país. Este año se registran diez muertes en custodia (de reclusos): 9 de diciembre de 1995, presunta ejecución de Mariano Garcete, que pereció ahorcado; Martín Benítez Martínez, muerto el 29 de diciembre de 1995, por Rubén Medaglia; Ruben Medaglia, muerto el 31 de diciembre; Adenicio Pedro Mello, fallecido el 3 de enero de 1996; el 4 de enero, muertos Epifanio Franco Ferreira y Magno Gaspar Mendoza Speratti, también en el penal de Tacumbú. El 14 de junio murió Rafael "Yiyi" Zayas, que la versión oficial indica como suicidio y la población penal dice ser ejecución. Lourdes Estigarribia, el 10. de julio en el Buen Pastor, de un tiro en la espalda por un guardiacárcel; Feliciano "Chana" Coronel el 3 de julio, apuñalada por otra reclusa. El 14 de noviembre Víctor Tomás Moliné, asesinado con un punzón por Marcial Riveros. [\[8\]](#)

En muchos de estos casos las condiciones de encierro, inseguridad y hacinamiento existentes en los penales, así como la inacción y negligencia del personal penitenciario, fueron la causa directa de las muertes. [\[9\]](#) El Estado tiene la responsabilidad de todas las personas sometidas a su custodia, además de preceptuarse que nadie puede ser privado arbitrariamente de la vida. El derecho a la vida no significa sólo no matar, sino arbitrar los medios necesarios para prevenir esta violación.

Otro tipo de violaciones en custodia se dan en cuarteles militares, donde muchas veces hay poca transparencia y dificultad en el esclarecimiento e investigación de las muertes, además de impunidad para los victimarios. [\[10\]](#)

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES E INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Este año ha sido aprobado por el Congreso el Convenio Interamericano sobre desaparición forzada de personas de la Organización de Estados Americanos como Ley N 933/96, lo que constituye un paso importante en la voluntad del Paraguay de adecuarse a una nueva legislación que proteja mejor la vida humana frente a los abusos del Estado.

Se compromete el Paraguay con este Convenio a tipificar el delito de desaparición forzada de personas, a sancionar a cómplices y encubridores, así como a la tentativa de comisión del mismo. Se compromete principalmente a no practicar, permitir ni tolerar [\[11\]](#) la desaparición forzada de personas, aún en casos de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales. Este compromiso implica incluir este delito y toda la normativa establecida en el convenio para sancionarlo dentro del Código Penal, cuerpo legal que se está estudiando en la actualidad en el Senado.

También este año se trató y rechazó en el Parlamento el veto del Poder Ejecutivo y fue finalmente promulgada la Ley N 838/96 que indemniza a las víctimas de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989. Sin embargo, no puede ser aplicada aún por la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo, que es la figura establecida por la ley 838/96 para llevar a cabo esta indemnización. [\[12\]](#)

RECURSOS QUE SE PUEDEN UTILIZAR EN CASOS DE VIOLACIONES AL DERECHO A LA VIDA

Los casos a nivel interno se denuncian generalmente ante las Comisiones de Derechos Humanos de las Cámaras de Diputados y Senadores, haciéndose la prensa eco de estas denuncias.

También recibe denuncias la Fiscalía General del Estado, que son canalizadas a través del Departamento de Derechos Humanos de este Ministerio Público, que hace luego el seguimiento de los casos.

Se han presentado algunas querrelas a funcionarios del Estado por violación al derecho a la vida este año [\[13\]](#), aunque no siempre los familiares de las víctimas, en su mayoría indigentes, pueden acceder a abogados.

La denuncia ante instancias internacionales se utiliza cada vez con mayor frecuencia, cuando se han agotado los recursos internos o ha habido alguna de las excepciones al agotamiento, como ser el retardo injustificado en los recursos, que no hubiere debido proceso, no haya acceso o se haya impedido al lesionado agotar estos recursos.

Aunque existen casos denunciados ante el Comité de Derechos Humanos del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU [\[14\]](#), la casi generalidad de los casos ha sido presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH), siendo la violación del derecho a la vida la más alegada.

Se han presentado conjuntamente a la CIDH por el International Human Rights Law Group y el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), los casos de Miguel Ángel Soler, Agustín Goiburú, Julián Cubas, Carlos José Mancuello, los hermanos Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba. [\[15\]](#)

También se han presentado a la misma CIDH por violación del derecho a la vida, los casos de Esteban Balbuena, líder campesino, presidente de la Coordinación Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI) ultimado en 1994 por parapoliciales y de Sebastián Larrosa, campesino muerto por un policía en la huelga del 2 de mayo de 1994.

En abril de este año se abrió el caso de Víctor Hugo Maciel -conscripto muerto mientras cumplía el Servicio Militar Obligatorio- con el caso N 11.607 en la CIDH por violación del derecho a la vida (Art.4 de la Convención Americana), la integridad física (Art.5), libertad personal (Art.7) y protección judicial (Art. 25). Fue presentado conjuntamente por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el SERPAJ/Paraguay.

Otros casos en trámite ante la CIDH contra el Estado paraguayo son el caso Bianco -llevado por las Madres de Plaza de Mayo- y el de Natalia Alonso Di Matías por desaparición forzada de personas. [\[16\]](#)

CASOS DE DICIEMBRE 1995 A NOVIEMBRE 1996

Isidro Gómez fue asesinado en diciembre de 1995 en el asentamiento San Miguel del distrito Mayor Otaño (Itapúa), en circunstancias parecidas al asesinato de Esteban Balbuena. Fue herido mortalmente por pistoleros brasileños de una estancia. También hirieron en el hecho a su compañero Luis Ibañez. No hubo detenidos ni procesados en este caso.

El 29 de diciembre fue asesinado Martín Benítez con arma blanca en el Penal de Tacumbú. El mismo ya habría sobrevivido a otro atentado dos semanas atrás en el mismo Penal.

El 31 de diciembre moría a puñaladas asesinado por otros internos Rubén Darío Medaglia en el penal de Tacumbú. Los presos al parecer cobraban venganza por un anterior asesinato cometido hacía una semana, de Martín Benítez Martínez. El recluso Medaglia, con varios antecedentes, estaba infectado por el virus de sida.

El 3 de enero moría Pedro Aparicio Melo a puñaladas en el Penal de Tacumbú. Familiares del interno denunciaron que las autoridades de la cárcel habían sido advertidos de las amenazas que pendían sobre él.

El 4 de enero morían Epifanio Franco y Magno Gaspar Mendoza Speratti en el Penal de Tacumbú, en circunstancias poco claras. Al parecer se habría tratado de un enfrentamiento con arma blanca entre ambos.

El Movimiento Campesino Paraguayo denunció el asesinato de Richard Ramón Sosa el 11 de enero en el asentamiento campesino de Araújo Cue (Canindeyú). El hecho fue protagonizado por capangas de la estancia Joaquín 7 hermanos, del brasileño Joaquín Fernández Martini. No hubo noticias de que se haya investigado el hecho.

El 28 de febrero Aníbal Morel Luna denunció haber sido secuestrado con su pareja, llevado a un lugar despoblado y sufrido seis disparos de parte del suboficial Agustín Ríos, que lo dio por muerto. Asimismo denunció haber visto como éste ultimó a Maria Alicia Martínez Cohen de ocho disparos en un terreno de Capilla del Monte. Luego de un proceso judicial muy publicitado por la prensa, de haberse rechazado el sobreseimiento libre del suboficial (por estar procesado en otro caso por el homicidio de Blas Américo Villaba, menor que había escapado del Panchito López), y de haber recibido Morel Luna, presuntamente, amenazas de policías en Primeros Auxilios, el denunciante se retractó ante escribano público de su acusación al policía.

El 3 de abril murió Lourdes Feliú del Valle, joven de 14 años, de un disparo a manos del suboficial de policía Walter Castro en el barrio San Blas de Ypacarai, en la vivienda de la misma. Castro, conocido de la familia, había llegado en estado de ebriedad y escuchó cuando la joven al oír una música manifestó en voz alta "cuando escucho esta música me quiero morir". Entonces él le dijo que le podía ayudar a cumplir su deseo e inmediatamente, entró al dormitorio donde ella estaba, extrajo su arma y le disparó en la cabeza. Los familiares escucharon el tiro y atónitos, encontraron desangrándose a Lourdes,

mientras Castro -que estaba ebrio- con el arma en la mano decía: "ya la maté" y huía del lugar, disparando para que no le alcanzaran. A pesar de haber denunciado los familiares el homicidio poco después de ocurrido, en la Comisaría 5a. de Ypacaraí, se tardó cuatro días en elaborar el parte policial correspondiente y el Crio. Bienvenido Mancuello hizo correr la versión de que la adolescente se suicidó, y luego, que el disparo fue accidental. En dicha Comisaría prestaba servicios el suboficial Castro. Tampoco el juez de paz local hizo el levantamiento del cadáver. Al entierro fueron más de quinientas personas, vecinos del barrio San Blas, quienes reclamaron justicia por el asesinato. El suboficial, conocido por su violencia, ya habría herido a un joven que quedó parálítico, quedando impune el hecho. Los padres de la menor Lourdes presentaron una querrela criminal contra el suboficial.

Fue asesinado de varias puñaladas Domingo Damiano Martínez Paredes, el domingo 28 de abril a las 9 de la noche mientras dormía en la carpa de los campesinos sin tierra de un asentamiento del Km.32 en Minga Guazú, frente al terreno de donde fueron desalojados dos meses antes. El mismo era integrante de la mesa directiva del MCP e integrante de comisión vecinal que solicitaba la expropiación de tierras del ganadero Julio César Nadel. Los campesinos culparon a los empleados de Nadel. Se sindicó como autores materiales del hecho a Teresio Agüero, alias "el matador" y Rafael Maidana, quienes mandados por el terrateniente se habrían infiltrado antes en el grupo. Estos se encuentran prófugos, tras haber abordado un vehículo luego del hecho. El capataz de la estancia 33, Nicasio Ayala, había varias veces amenazado de muerte al grupo, agredéndole permanentemente con armas de fuego. Horas antes del mismo, él había gritado a los campesinos que mataran a sus dirigentes, o sino el mismo lo haría. El Pte. de la comisión vecinal del Km. 32, Roque Figueredo, refirió que dos empleados de Nadel, Ayala y Ortíz, habían amenazado de muerte en varias oportunidades a los dirigentes campesinos, realizando incluso disparos intimidatorios en una oportunidad. Los campesinos denunciantes del homicidio, encabezados por el Presidente de la Asociación de Agricultores del Alto Paraná, Tomás Zayas, el srio. del MCP, pidieron la investigación del hecho y castigo a los culpables y velaron a su compañero -a quien calificaron como un mártir del campesinado del Alto Paraná- en la media calzada de la ruta, bajo estricta vigilancia de la policía. Los campesinos del asentamiento del Km. 32, de donde era el asesinato, dijeron que los empleados de Nadel les habían amenazado de muerte en varias ocasiones a los dirigentes y que las autoridades del Ministerio del Interior estaban enteradas de estas amenazas, ya que ellos mismos les habían comunicado esta situación.

El 31 de mayo se denunció que un grupo de cuatro policías de investigaciones de Ciudad del Este mató a balazos a Francisco

Leguizamón e hirió a su hijo Néstor Leguizamón confundiéndonlos con robacoches. Se denunció igualmente que las víctimas y la esposa del fallecido fueron disparadas por la espalda, sin razón aparente, con metralletas por cuatro efectivos cuando se encontraban en su automóvil a una cuadra y media de su vivienda, del barrio Remansito de la ciudad. Francisco Atilano Leguizamón era un conocido y respetado comerciante del barrio, cuyos habitantes reaccionaron indignados y clamaron justicia ante su muerte violenta a manos de la policía. El jefe de policía de Alto Paraná, Crió. Juan Valerio Figueredo dijo que fue un enfrentamiento armado y que el que murió era robacoches, según declaración de un detenido Livio Díaz. Sin embargo, éste acusó a la policía de torturarlo para firmar una declaración falsa que involucrara al fallecido por error. (Ver abusos y torturas por agentes públicos, sección casos)

El 10. de julio fue ultimada Lourdes Estigarribia, de 21 años, reclusa del Buen Pastor, embarazada de siete meses, de un tiro en la espalda por el guardiacárcel Juan Alfonso Ayala Riveros, cuando intentaba huir del penal. El guardiacárcel dijo haber querido sólo asustarla. Su compañera Mirella del Carmen Esparza denunció que su asesinato fue ordenado en venganza por la jefa de seguridad Julia González, por haber sido sumariada tras una fuga anterior de la fallecida. Era su intento de fuga número 13.

El 3 de julio moría en el penal de mujeres "Buen Pastor" Feliciano "Chana" Coronel, a manos de otra reclusa, Mirella del Carmen Esparza. Chana estaba sentenciada a 10 años de cárcel por tenencia de 90 gramos de cocaína. A raíz de la muerte de Lourdes Estigarribia, existía una ambiente de zozobra y tumulto en el penal, y enfrascándose Mirella con Chana en un momento dado en una violenta discusión, Chana salió mortalmente herida de dos puñaladas.

Fue denunciada por la Federación Nacional Campesina y la Diócesis de Oviedo la muerte de Arsenio Vázquez y Mariano Díaz, supuestamente a manos de empleados de la firma Alfa Inmobiliaria, de propiedad del Gral. (SR) Roberto Knofelmacher el 12 de julio de este año (el segundo murió luego de 11 días de agonía). Pese a éste grave hecho, los campesinos fueron desalojados violentamente del predio -el litigio por la tierra llevaba más de dos años y su expropiación no había tenido curso favorable en el Congreso- echando a la vera del camino a 98 familias, destruyendo sus ranchos y apresando a 43 campesinos, con la estrecha colaboración de los empleados de Knofelmacher. El militar fue querellado como autor moral del asesinato por los campesinos. La Federación Nacional Campesina denunció que existía un plan, apoyado por los latifundistas, de matar a más campesinos sin tierra.

Hasta la fecha no ha habido detenidos.

Los hijos de Wladislao Kaniuka Kydyk denunciaron su muerte el 17 de julio a consecuencia de torturas cometidas por efectivos de la comisaría de San Pedro del Paraná. El mismo fue detenido por los agentes de la citada comisaría. Los tres hijos de la víctima José Wladimiro (25), Carlos Esteban (28) y R.G. (17) hicieron la denuncia ante los miembros de la comitiva judicial de la 3a. circunscripción de Encarnación cuando hicieron la visita al penal regional. Denunciaron que el mismo día de su detención fue sometido a salvajes torturas por cuatro efectivos de la citada comisaría y de la localidad de Fleytas Cué, y que murió a consecuencia de los vejámenes recibidos. Los hermanos Kaniuka señalaron haber sido detenidos con su padre acusados del robo de un buey. El jefe de la comisaría de San Pedro del Paraná, oficial Jorge Román, fue sumariado en la justicia policial. Román, en su versión de los hechos, dijo que detuvieron por indicios a los Kaniuka y que el fallecido opuso tenaz resistencia al ser detenido, lo que causó forcejeos con la policía. El detenido murió el 17 de julio a las 21:00 horas por paro cardíaco, según diagnóstico del Dr. Américo Nunes Otto, director del centro de salud de San Pedro del Paraná.

Se denunció en Ciudad del Este que el 18 de agosto, dos policías, en estado de ebriedad, que acababan de salir de una casa de citas en uniforme, ultimaron sin motivo al sereno Isidro Ramón Domínguez, frente a su hija, nietos, yerno y un vecino en Ciudad del Este. Pobladores del barrio María Auxiliadora, donde el Domínguez se desempeñaba como guardia vecinal, repudiaron enérgicamente la acción y pidieron se hiciera justicia. Fueron arrestados posteriormente el suboficial Silvino López y el oficial inspector Amado Arévalo por disposición del jefe de policía del Alto Paraná, Crió. Juan Valerio Figueredo y remitidos a Tacumbú. Los antecedentes del caso fueron remitidos a la justicia policial. Se abrió un sumario en la justicia del crimen de la circunscripción de Ciudad del Este.

El 9 de setiembre se presentó la querrela contra los efectivos policiales del Dpto. Control de Automotores, que mataron a Juan de Dios Martínez y dejaron gravemente herido a su hijo, Gustavo Martínez. Se denuncia que no fue un enfrentamiento armado el que acabó con la vida de Juan de Dios, sino un homicidio premeditado, atendiendo a los orificios de entrada y salida de las balas y a que los Martínez no portaban arma alguna.

Juan Pablo Carbario Samudio y Anselmo Fernández, con antecedentes penales, fueron, según testigos contactados por la prensa, ajusticiados por efectivos policiales el 7 de octubre en ciudad del Este. Los sujetos fueron bajados de una camioneta por los policías, quienes los hicieron poner de rodillas y luego dispararon a quemarropa sendos disparos a la cabeza. La versión fue contradicha en el parte policial, que habla de un enfrentamiento armado.

Gilberto Ramón "Xuxa" Díaz, travestí, fue muerto de un disparo por el oficial inspector Oscar Raúl Miranda Mazacote el 2 de noviembre. Este le disparó a la cabeza, según denuncias de los travestís que se encontraban en el lugar en la madrugada en Mariscal Estigarribia entre Paí Pérez y Curupayty. El parte policial señalaba que había prendido luz alta desde su vehículo -que no era policial- para dispersar a un grupo que bailaba en la calle y que éstos le habían agredido con piedras al auto, y por eso había disparado tiros al aire. El autor escapó pero fue aprehendido cerca del lugar por una patrullera. El policía guardó reclusión en la Cría. 3a. Este fue el segundo caso de un travesti a quien disparó la policía en dos meses. Al anterior Saturnino "Gissel" Prieto Gómez lo hirieron en el microcentro, con un cliente. Este sigue internado y acusa a la policía. El 19 de setiembre muere un travesti asesinado en la Plaza De la Paz de Ciudad del Este, el 2 de julio se asesinó a José "Maggi" Galván Cristaldo, el 22 de junio cayó desde un micro Oscar Alfredo "Susan" Viera y el 2 de mayo hirieron a Miguel (Michel) Jara en Herrera y Constitución. No se han procesado a los culpables de estos hechos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los procesos judiciales presentados por casos de violaciones de derechos humanos deben impulsarse de oficio por jueces y fiscales y en una tramitación más expedita que la actual.

Se debe instituir la figura del Defensor del Pueblo, para poder llevar a la práctica sin tardanza la ley indemnizatoria N 838/96 y recibir numerosas denuncias de casos pasados y presentes.

Es recomendable la creación de una Comisión Oficial que cuente con personas de respeto en la comunidad de los derechos humanos, que tenga como objetivo la recopilación de casos de la pasada dictadura, para poder identificar a quienes fueron afectados por la represión e investigar el destino de los desaparecidos.

Se deben mantener cuerpos de policías eficaces y modernos con todos los recursos que sean necesarios para hacer investigaciones policiales, y es necesario que paralelamente a la dotación de estos recursos haya mecanismos de control de la fuerza pública.

Debe encararse una instrucción seria, de forma profesional, para el manejo del arma reglamentaria a los funcionarios de la Policía Nacional, acorde con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley y el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de las Naciones Unidas.

La impunidad de grupos armados paramilitares o parapoliciales que acosan, amenazan de muerte y han asesinado a los campesinos sin tierra no puede existir y se debe combatir por parte de los órganos estatales con determinación y eficacia.

Es necesario, y obligatorio, incorporar a la legislación penal en estudio en el Senado la legislación vigente internacional que establece estándares de protección más altos en materia de derecho a la vida que los delitos que actualmente se encuentran tipificados.

Notas finales

1. Por ejemplo, en la querrela presentada por Napoleón Ortigoza, en 1990, contra sus victimarios, no han prestado todavía declaración indagatoria los procesados.

2. Art. 25 del Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N 1/89).

3. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el Art. 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la sentencia del 29 de julio de 1988 del caso Velázquez Rodríguez, Serie C, N 4, párrafo 177.

4. La Comisión constituida dentro del Plan Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (lanzado el pasado año en agosto en el marco de un Convenio firmado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Centro de Derechos Humanos de Ginebra) y que todavía no ha entrado en funciones, no tiene entre sus objetivos esta misión sino más bien se ha formado con miras a situaciones futuras.

5. Ver el derecho a la indemnización en este informe.

6. Uno de estos cambios es que desde el 22 de febrero de este año, la policía pasó a depender del Ministerio del Interior según nueva carta orgánica, Decreto Ley 12515/96. Antes se encontraba directamente a cargo de la Presidencia de la República.

7. Además de denuncias a grupos parapoliciales por los campesinos, lo cual motivó un comunicado del Ministerio del Interior el 20 de febrero de este año a través del cual se instaba a la población a denunciar la existencia de los mismos. Estos grupos civiles armados contratados para entonces habían asesinado ya a varios campesinos sin tierra, inclusive a niños menores, en crímenes que hasta hoy

siguen impunes (Ver sección casos de este capítulo y el capítulo de organizaciones campesinas).

8. Ver desarrollo de los casos en este capítulo.

9. Ver capítulo de situación carcelaria.

10. Ver FFAA y Servicio Militar Obligatorio.

11. Se refiere en estos casos a la inacción u omisión del Estado para prevenirlo (por ejemplo en casos de grupos parapoliciales).

12. Ver capítulo del derecho a la indemnización.

13. Como es el caso de Vicente Ariel Noguera, conscripto fallecido este año mientras cumplía el Servicio Militar Obligatorio.

14. Como la denuncia de Octavio Rubén González Acosta, Lorenzo López y Diego Rodas sobre desaparición forzada de personas.

15. Para información del desarrollo de estos casos ver informes "Paraguay: Human Rights and the Transition towards the Rule of Law", Enero 1996 y "Tortura en el Paraguay, pasado y presente", Noviembre 1993, elaborados por el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE) y el International Human Rights Law Group.

16. Fuente: Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo.

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACION DE LA MUJER

Por María Lilian Román y Clyde Soto

Centro de Documentación y Estudios. Área Mujer.

La realización de este trabajo por el Área Mujer del CDE fue posible gracias al apoyo de Fondos Canadá.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES PARAGUAYAS

Datos demográficos

Las mujeres constituyen el 49,77% de la población paraguaya sobre un total de 4.152.588 habitantes, según el Censo de 1992. Esta cifra representa la ruptura de una situación que durante mucho tiempo fue realidad, y que ahora muchas personas siguen sosteniendo como mito: las mujeres paraguayas, que eran mayoría de la población desde el siglo pasado porque las guerras habían aniquilado a los hombres, hoy son casi exactamente la mitad de quienes habitan el país, e incluso un poquito menos.

La progresiva equiparación de la población femenina a la masculina quizás no sea muy notoria porque la población adulta femenina es todavía mayor. Las áreas urbanas concentran un mayor número de mujeres, así como una pequeña ventaja poblacional que rompe el tradicional predominio rural paraguayo. La tasa de masculinidad urbana es de 93,1, mientras que la rural es de 109,6. Esto se debe a que las mujeres migran hacia zonas urbanas en mayor proporción.

En cuanto a la edad, existe un predominio de niños de ambos sexos, comportamiento acentuado en el área rural como fruto de una elevada fecundidad. El 50,54% de la población femenina se encuentra en el grupo etario de 0 a 19 años, y el 28,66% en el de 20 a 39 años, siempre según el Censo de 1992.

El Paraguay tiene una tasa global de fecundidad (TGF) de 4,5 hijos por mujer. La tendencia desde hace 30 años es de descenso sostenido de la TGF, pero sigue siendo una de las más altas de Latinoamérica con un promedio de 3,2. Las mujeres rurales tienen en

promedio 2,5 hijos más que las urbanas, y los máximos niveles de fecundidad están entre los 20 y 29 años, aunque se ha registrado un aumento de la maternidad en mujeres más jóvenes. Quienes menos han estudiado tienen más hijos; esta diferencia va en aumento y se manifiesta con mayor fuerza en las más jóvenes (**ENDS-95/96**).

Un 21% de las mujeres del país son jefas de hogar, es decir, tienen a su cargo el mantenimiento de sus unidades domésticas, muchas veces sin tener un compañero. Un importante 25% son jefas en las áreas urbanas. Sobre el total de hogares con jefatura de hogar femenina, el 62,5% está en áreas urbanas (**Román**, 1996: 5). La urbanización creciente y la migración rural-urbana produjo un aumento de las áreas marginales, donde se nota el predominio de la población femenina al frente de los hogares (**PNUD**, 1995: 41).

La población migrante femenina es similar a la masculina, pero las mujeres se dirigen sobre todo hacia Asunción, a su área metropolitana y ciertas ciudades fronterizas, demostrando preferencia por zonas más urbanizadas. Las migrantes son en su mayoría jóvenes; predomina el grupo de edad de entre 15 y 24 años, sobre todo en Asunción, donde llegan al 50%. Se puede suponer que en esta franja etaria existen menos compromisos económicos y familiares directos y mayores necesidades de incorporarse al mercado laboral y más posibilidades de enfrentar riesgos (**Sosa**: 1996).

Las mujeres migrantes son en su mayoría solteras, con un mejor nivel de instrucción que las no migrantes (relacionado con el mejoramiento del acceso a la educación que favorece a la población joven), y aunque participan en mayor medida en la actividad económica lo hacen sobre todo en el servicio doméstico (**Ibid**).

Como puede verse, sectores de la población femenina que merecen especial atención en cuanto a condiciones de vida y goce de derechos son las madres, en especial las del sector rural; las migrantes, sobre todo en áreas urbanas; y las jóvenes, que son mayoría en ambos sectores.

Salud

La necesidad de muchas mujeres de hacerse cargo solas del mantenimiento de un hogar, de los asuntos reproductivos y de la crianza de la prole es un indicador de la desigualdad existente. Al tratar los aspectos que hacen a la salud de las paraguayas, se puede ver que lo más usual es que los hombres no se hagan cargo de la cuestión reproductiva. El embarazo y la planificación familiar, siguen

siendo con frecuencia un asunto sólo de mujeres, mientras muchos varones desaparecen cuando éstas se embarazan.

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1995/96 indica que un tercio de la población femenina, el 33,6%, ya tenía un hijo o más en el grupo etario de 15 a 24 años. Es muy elevada la maternidad en adolescentes y a pesar de ello existe un serio déficit en cuanto a políticas de salud y vigencia de los derechos reproductivos. Más de la mitad de las mujeres jóvenes ha tenido relaciones sexuales, en su mayoría premaritales, y pocas de ellas, apenas el 25%, ha usado algún método anticonceptivo.

Aunque el conocimiento de métodos anticonceptivos es amplio entre las paraguayas, la prevalencia de uso fue del 50% en 1995, registrándose un aumento importante desde 1987. La mayor parte de los métodos utilizados se basan principalmente en la responsabilidad de la mujer (píldora, DIU, esterilización, inyección). Esto indica que es la mujer la que toma medidas para no embarazarse, en tanto el varón demuestra menos responsabilidad en cuanto a "cuidarse" para no tener hijos. Aunque el uso del condón ha aumentado, es bajo en relación a la necesidad de evitar la transmisión de enfermedades (**ENDS-95/96**).

A medida que aumenta el nivel educativo, aumenta el uso de anticonceptivos en la población femenina. El 32% de las mujeres que los utilizan no tiene ninguna instrucción, en tanto asciende al 64% la población femenina que tiene un nivel de instrucción secundario y superior y usa anticonceptivos. Esto demuestra la necesidad urgente de una educación sexual a nivel básico, donde tanto hombres como mujeres se sientan involucrados (**Ibid**).

Paraguay tiene una alta tasa de mortalidad materna y perinatal, ocupando el tercer lugar en América Latina. Las causas registradas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en 1994 son: aborto, 23%; hemorragia 22%; toxemia 21%; otras complicaciones 21%; y sepsis 13%. Las razones son embarazos no deseados y falta de información para evitarlos, insuficiente control prenatal y carencias en la infraestructura y cobertura de los servicios de salud pública (**PNUD: 1995, 41**). Según la ENDS 95/95, el 40,8% de los partos ocurren en la casa, mientras el 41,9 en instituciones del sector público.

La salud sexual y reproductiva es el eje principal de problemas para las mujeres. Existe menos información y difusión en relación a otros aspectos de la salud como nutrición, atención odontológica y prevalencia de otras enfermedades.

Educación

En Paraguay la situación educativa de las mujeres ha registrado avances. El Informe de Desarrollo Humano 1995 desde la Perspectiva de Género menciona tres características relevantes al respecto: 1) inexistencia de obstáculos legales o sociales para el acceso y permanencia en las etapas del proceso educativo formal, 2) aumento de la matrícula femenina hasta casi alcanzar la masculina, 3) persistencia de problemas como un mayor nivel de analfabetismo para las mujeres (57% del total de la población analfabeta, la mayoría en zonas urbanas) y de una marcada segmentación en cuanto a las opciones de capacitación en los niveles medio y superior (**PNUD:** 1995, 42-43).

El diagnóstico Mujeres Latinoamericanas en Cifras resume la situación educativa de la siguiente manera:

[L]as mujeres de los sectores pobres y rurales presentan una situación claramente peor que los varones de esos sectores, mientras que las mujeres de los sectores medios y altos urbanos han adquirido ya una situación bastante paritaria respecto a los hombres de esos mismos grupos sociales (**Valdés y Gomáriz:** 1993, 52).

El porcentaje de escolarización primaria es todavía ligeramente superior para los hombres (52%), tendencia un poco más marcada para el área rural. En el nivel secundario las diferencias más importantes se dan en el acceso a la educación técnica (sólo 10% de mujeres en 1992), mientras que la matrícula de enseñanza media comercial ha aumentado para las mujeres. En el nivel universitario la preeminencia de hombres es apenas del 51%, en las universidades Nacional y Católica (**PNUD:** 1995, 43-46). No tenemos datos globales que incluyan a la gran cantidad de nuevas instituciones privadas de enseñanza superior.

A pesar de los avances, aún siguen predominando los hombres en las carreras típicamente masculinas y las mujeres en las femeninas, que generalmente dan menores ingresos. Según el Departamento de Planificación de la Universidad Nacional de Asunción, del 1992 a 1994 las carreras de mayor atracción para las mujeres fueron química, trabajo social, lenguas, odontología, filosofía; mientras los hombres son mayoría en ingeniería, en medicina, veterinaria y otras. El desafío en relación a la educación es preparar a las mujeres para una mejor inserción en la vida laboral.

Trabajo y participación económica

Dos de los principales problemas para las mujeres en relación al mundo laboral son la falta de reconocimiento y, por lo tanto, el subregistro de su trabajo, y la discriminación salarial. Varios estudios han demostrado estos hechos.

El Informe de Desarrollo Humano 1995 desde la Perspectiva de Género demuestra con datos cómo se produce el subregistro, debido a un concepto discriminatorio del trabajo femenino, tanto rural como urbano, y ensaya algunas alternativas. La tasa de actividad de las mujeres en Paraguay, que es el coeficiente de la población económicamente activa (PEA) femenina sobre la población de mujeres en edad de trabajar es, según el Censo de 1992, de 22,1%, tres veces inferior a la masculina. Si se incluyera al trabajo agropecuario ocasional, que ocupa a un 35% de mujeres en el campo, la tasa de actividad femenina aumenta a un 50,2%. Si se considera además como actividad económica al trabajo doméstico no remunerado, se llega a un 77,1% de mujeres activas (**PNUD:** 1995, 71-74).

Las mujeres reciben además menor remuneración que los hombres, a pesar de realizar el mismo trabajo. En promedio, las mujeres ganan apenas el 62,5% de lo que gana un hombre, aunque ha habido un aumento en los últimos años. Las diferencias en las remuneraciones entre sexos no se deben a un menor nivel de calificación de la PEA femenina, que es más alto que el de la PEA masculina, sino a la desvalorización del trabajo femenino fuera del hogar, considerado apenas como un complemento del que realizan los hombres (**PNUD:** 1995, 38-40).

La demanda de mano de obra femenina es mayor en el sector terciario que en el secundario, y mayor en éste que en el primario, aunque debe ser considerado el ya mencionado subregistro tanto en las actividades agropecuarias con respecto al trabajo ocasional, como en la rama de servicios en relación a los quehaceres domésticos no remunerados, no considerados como actividad económica. Las mujeres de la PEA trabajan en su mayoría en el servicio doméstico, como empleadas y como cuentapropistas (**Valdés y Gomáriz:** 1993, 43).

Participación política

Entre las discriminaciones más evidentes que afectan a las mujeres se encuentran las relacionadas con el acceso al poder. En Paraguay ninguna mujer ha ocupado hasta hoy el cargo de presidenta de la República. Hubo una sola ministra, la de Salud, entre noviembre de 1989 y agosto de 1993. Actualmente la titular de la Secretaría de la

Mujer tiene rango de ministra, aunque la Secretaría no es propiamente un ministerio. De 20 subsecretarías de Estado, tres son ocupadas por mujeres, en el Ministerio de Salud, en el de Educación y en el de Relaciones Exteriores. En 1994 fueron nombradas las dos primeras embajadoras en la historia del Paraguay, en Bolivia y en Colombia. Esta última actualmente ya no está en el cargo.

No hay mujeres en las instancias más importantes de la renovada estructura del Poder Judicial: la Corte Suprema de Justicia, el Superior Tribunal de Justicia Electoral y el Consejo de la Magistratura. En 1995 se contaba con un 9% de mujeres en tribunales de segunda instancia y 12,7% en los juzgados de primera instancia, aunque estas cifras pudieron haberse modificado bastante en el proceso de renovación de la justicia. El nombramiento de algunas mujeres como magistradas en cargos no directamente relacionados con niños/o mujeres representa un avance (**PNUD**: 1995, 49-50).

En cuanto al Poder Legislativo, la participación femenina no ha variado demasiado entre el final de la dictadura de Stroessner y la apertura democrática: de 3,7% en el periodo 1988-89 se pasó a un 4,6% entre 1989 y 1993, y de ahí al 5,6% en el periodo actual. El aumento se dio a razón de 1% por periodo. Con el fallecimiento de una senadora en octubre de 1996 el porcentaje disminuyó a 4,8.

No hay mujeres gobernadoras de departamentos, las mujeres representan el 4,7% de las juntas departamentales, las intendentas electas en 1991 conformaban el 6% sobre 206 municipios, las concejales titulares cerca del 10%, las convencionales para la Convención Nacional Constituyente de 1992 eran un 10,6%, las integrantes de directivas de partidos políticos en 1995 constituían un 14% sobre el total. Las mujeres son el 43% en el nuevo padrón electoral, frente a un 51% de hombres y un 6% no determinado, y sólo llegan al 4% del total de candidaturas a intendencias municipales para noviembre de 1996. Las cifras podrían continuar, pero son suficientes para ilustrar las limitaciones de la participación política femenina.

Como hechos positivos, se debe mencionar la existencia de tres articulaciones que reúnen a mujeres políticas: la Red de Mujeres Políticas, la Coordinadora Interpartidaria de Mujeres Políticas del Paraguay y la Red de Mujeres Municipales. Las mujeres han dado avances organizativos en relación al tema del poder y la participación.

RÉGIMEN LEGAL E INSTITUCIONAL

Para todo este apartado, los materiales básicos de referencia son PNUD: 1995, Valdés y Gomáriz: 1993, la Constitución Nacional y los códigos mencionados.

Paraguay ha hecho grandes avances en cuanto a la situación legal e institucional de las mujeres. Se ha pasado de la discriminación a las mujeres consagrada al más alto nivel jurídico, el de la Constitución Nacional, a una situación de igualdad constitucional plena y de sustancial mejoramiento de las legislaciones específicas, aunque con algunos problemas que permanecen hasta hoy. Se ha avanzado de la inexistencia de organismos de alto rango encargados del tema mujer a la creación y funcionamiento de una secretaría de Estado de rango ministerial en el área, y a la jerarquización de los problemas de género en diversas instituciones estatales.

Constitución Nacional

La Constitución Nacional promulgada en 1992 declara explícitamente en sus artículos 46 y 48 la igualdad civil, política, social, económica y cultural, sin limitaciones por razón de sexo y consagra el principio de no discriminación. Además, obliga al Estado paraguayo a generar igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, eliminando obstáculos y creando mecanismos adecuados para ello, y aclara que "las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". De esta forma se valida el establecimiento de medidas de acción positiva, como por ejemplo las cuotas de participación política por sexos, que tantos argumentos a favor y en contra generaron en los últimos tiempos.

Aunque estos artículos podrían ser suficientes para eliminar cualquier desigualdad injusta en el trato a las mujeres, la Constitución se preocupa de especificar en diversos temas cómo debe entenderse la igualdad entre hombres y mujeres. En relación al trabajo, otorga a trabajadores y trabajadoras iguales derechos y obligaciones, pero establece protecciones especiales para la maternidad, como goce de servicios asistenciales, de un descanso no inferior a doce semanas y la prohibición de despido durante el embarazo (Art. 89). También garantiza igual salario por igual trabajo (Art. 92).

En cuanto a la familia, reconoce no sólo a los matrimonios sino además a las uniones de hecho y a la comunidad de cualquiera de los progenitores con sus descendientes, la igualdad de derechos y obligaciones de ambos sexos en relación a la familia, la responsabilidad compartida de hombres y mujeres sobre los hijos y la protección contra la violencia familiar (capítulo IV). Se menciona también la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y la necesidad de eliminar contenidos educativos discriminatorios (Art. 73 y 74). Además, se especifica el derecho de las mujeres campesinas a

participar en los planes de reforma agraria (Art. 115, inc. 10), el deber de promover el acceso de mujeres a las funciones públicas (Art. 117) y la garantía de los derechos de la mujer en la publicidad (Art. 27).

El respeto y la aplicación de estos mandatos constitucionales ven dificultades no sólo en la extendida práctica de discriminaciones en todos los ámbitos, sino además en la falta de adecuación de las legislaciones específicas sobre los temas, o la inexistencia de referentes legales en algunos casos. La Constitución todavía convive contradictoriamente con códigos legales discriminatorios para la mujer.

Código Penal

El Código Penal rige desde 1914. Este Código es inconstitucional, es una expresión legal del patriarcado y es la gran deuda pendiente para la igualdad de las mujeres ante la ley. Fue modificado muy levemente por la Ley 104 de 1990. Si bien existe ya un largo proceso de elaboración de propuestas y debates para modificarlo *in extenso*, hasta ahora no se ha conseguido hacerlo.

Los problemas principales que permean toda la legislación penal, en relación al derecho de igualdad y no discriminación de las mujeres, son la defensa reiterada de la "honra femenina" (con connotaciones sexuales) como bien jurídico, el tratamiento discriminado de las mujeres según sean casadas o solteras, y permanentes referencias a las mujeres como seres inferiores y dependientes de los hombres. El otro problema es la falta de tipificación de delitos que afectan particularmente a las mujeres, como el de acoso sexual, violencia doméstica e incesto.

Como ejemplo de los problemas mencionados, para el delito de violación se establece diferentes penas según la víctima sea casada o los demás casos, que incluirían a las solteras, viudas y divorciadas. Evidentemente se considera más grave el delito cometido contra la supuesta "propiedad del hombre". Es más grave todavía que este es precisamente uno de los artículos modificados por la Ley 104/90, gracias a la cual se eliminó una discriminación aún más refinada entre mujeres solteras de buena fama, mujeres que siendo solteras han mantenido relaciones sexuales sin ser prostitutas, y mujeres prostitutas. Los legisladores consideraron conveniente mantener la diferencia entre las casadas y "las demás". Las penas por violación se extinguen si el violador se casa con la víctima, con lo que se demuestra que la protección no es a la libertad sexual de las mujeres sino a la honra, recuperada mágicamente con el matrimonio. La

violación es delito de acción privada, denunciable sólo por la víctima o sus tutores.

El Código Penal actual castiga el aborto provocado sin considerar eximiciones. Se penaliza además a quienes hayan instigado el aborto y a las personas que lo hayan realizado. La penalización no alcanza específicamente al responsable de la concepción, calificándolo a lo sumo de cómplice, en una clara muestra de discriminación. Incluso existe un atenuante para los instigadores que hayan pretendido "salvar la honra" de la esposa, madre, hija o hermana. Este es uno de los puntos álgidos en la discusión para la modificación de la legislación penal. Los legisladores han llegado actualmente a un acuerdo de no tocar los artículos del Código referentes al aborto, ya que de esa manera destrabarían el proceso de reforma, que ha suscitado presiones de los sectores "pro vida", contrarios a las causas de eximición de pena en casos de interrupción voluntaria del embarazo. Ni siquiera se habla de eliminar al menos las referencias discriminatorias a la honra femenina.

El sistema penitenciario agrega desventajas para las mujeres. La Ley N 210 del Régimen Penitenciario contempla en el artículo 53 la posibilidad de que las personas internas reciban visitas privadas del sexo opuesto, de acuerdo con los reglamentos. Sin embargo, la discriminación hacia las mujeres se produce en la reglamentación interna que establece cada institución penitenciaria. En el penal femenino del Buen Pastor sólo pueden recibir visitas privadas las mujeres que tienen maridos o concubinos estables. En el penal masculino de Tacumbú, en cambio, no se exige libreta de familia o pareja estable a los hombres. Ya en setiembre de 1993 las internas habían denunciado esta situación.

En los artículos 94, 95 y 96 de la Ley 210 se dice que las internas embarazadas deben ser liberadas de la obligación de trabajar y de actividades inconvenientes para la gestación o la lactancia. También se obliga a los establecimientos para mujeres a tener dependencias especiales para atención a mujeres embarazadas y que hayan dado a luz. Sin embargo, esto no se cumple (**Prieto:** 1994, 51).

Código Civil

El Código Civil que entró en vigencia en enero de 1987 contenía aberrantes artículos discriminatorios, que produjeron una reacción en masa de las mujeres paraguayas. Luego de un proceso participativo y amplio se propuso en 1989 al Parlamento un Anteproyecto de Modificación Parcial de este Código, que luego de largos años de insistencia fue considerado y aprobado casi en su totalidad en 1992.

La legislación civil paraguaya fue la primera en adecuarse a las nuevas disposiciones constitucionales referentes a la igualdad y la no discriminación.

La Ley 1/92 introdujo radicales reformas respecto a la situación legal de la mujer casada. El artículo 15 dice que el hombre y la mujer gozan de igual capacidad, independientemente de su estado civil. Antes de la reforma, la mujer casada estaba equiparada a los menores de edad, y necesitaba permiso del marido para ejercer una profesión, constituir sociedades o aceptar donaciones.

Se democratiza la institución del matrimonio, al consagrar los mismos deberes y derechos para marido y mujer, estableciéndose que en el hogar ambos tienen deberes, derechos y responsabilidades iguales, independientemente de su aporte económico al sostenimiento del hogar común. Antes de la modificación, como una muestra de la peor discriminación, era el marido el administrador de los bienes de la comunidad conyugal y de los propios de la mujer. Con el nuevo Código la administración y el gobierno del hogar es conjunta. También el domicilio debe ser fijado de común acuerdo. Antes de la nueva ley el marido tenía la potestad para hacerlo.

Se establece que la mujer puede usar el apellido del marido, lo que no implica cambio de nombre, que sigue siendo el que consta en la partida de nacimiento del Registro Civil. Incluye además que el marido también puede adicionar al suyo el apellido de su mujer. Los hijos pueden llevar indistintamente el primer apellido del padre o de la madre, según libre opción y acuerdo de los padres, manteniendo ese orden de apellidos para todos los hijos.

Asimismo, los cónyuges están equiparados para elegir libre y responsablemente el número e intervalo de los hijos. El Código Civil contempla también la unión de hecho o concubinato, en concordancia con lo expresado en la Constitución Nacional. El divorcio vincular rige en Paraguay desde 1991. Ambos cónyuges están sometidos a las mismas causales y a los mismos beneficios y obligaciones concernientes al divorcio.

Código Electoral

Desde la Ley 704 adoptada en el año 1961, las mujeres paraguayas gozan de los mismos derechos para ejercer el voto y para ser elegidas. El Código Electoral aprobado en 1990, mantiene idénticos derechos electorales entre los hombres y las mujeres. Un avance es el mandato que en esta ley se establece para los partidos políticos de

adoptar "*medidas apropiadas para la promoción de la mujer a cargo electivos*".

En 1995, la Red de Mujeres Políticas y la Secretaría de la Mujer presentaron al Congreso Nacional una propuesta de modificación del Código Electoral. Este proyecto proponía que las listas primigenias para las elecciones internas de los partidos políticos sean formuladas un máximo de 60% de participación para cualquiera de ambos sexos. Luego de un largo proceso de debate parlamentario, el tema quedó resuelto en abril de 1996 con la inclusión de un inciso que obliga a los partidos políticos a establecer mecanismos para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior a 20. Establece también una alternancia a razón de una mujer por cada cinco lugares de las listas.

El aporte es débil, sobre todo si se tiene en cuenta que entre las organizaciones políticas que ya han aprobado la cuota sólo el Partido Colorado tiene 20% como establece la nueva ley, los demás (Partido Encuentro Nacional y Partido Revolucionario Febrerista) tienen un 30%. Varios partidos quedan por adecuarse a esta norma, como el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido de los Trabajadores y otras agrupaciones pequeñas.

Código Laboral

La Ley N 213/93, Código del Trabajo, fue objeto de una modificación parcial en agosto de 1995. Tanto en el texto inicial de este Código como en las modificaciones aprobadas por el Parlamento se contemplan varias disposiciones relativas al trabajo de las mujeres. Con la última reforma se ha mejorado la situación de las mismas.

El Código Laboral en vigencia aclara en su artículo 128 que siempre que se refiera al trabajador y empleador se entenderá que comprende a la mujer trabajadora y empleadora. También garantiza a las mujeres los mismos derechos y obligaciones laborales que los varones trabajadores. En el artículo 229 se estipula que las remuneraciones no podrán ser desiguales por razón de sexo, estableciendo el principio de igual salario para trabajos de igual naturaleza, valor, duración y eficacia, en concordancia con la Constitución Nacional y los compromisos internacionales asumidos por el Paraguay.

La protección a la maternidad comprende la prohibición de despido, el derecho al descanso pre y post natal de doce semanas como mínimo, el derecho a no realizar labores insalubres o peligrosas y derecho a dos descansos extraordinarios por día en el periodo de lactancia. Se

contempla también la obligación de habilitar guarderías en establecimientos comerciales e industriales con más de cincuenta trabajadores de ambos sexos, resolución de relevancia porque con ello se supone una igual responsabilidad paterna en la crianza de los hijos.

En relación a las trabajadoras domésticas se incorpora el derecho a recibir aguinaldo, a gozar de licencia pre y post natal, y a recibir indemnizaciones, pero persisten varias discriminaciones (ver capítulo sobre **Trabajo doméstico de las mujeres**).

Una modificación de gran importancia ha sido la inclusión de la figura del acoso sexual en dos artículos del Código Laboral: el 81 inc. w), que determina como causa justificada de terminación del contrato por voluntad unilateral del o la empleador/a *"los actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de la empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico"*; y el 84 inc. d), como causa justificada de rescisión unilateral del contrato por parte del o la trabajador/a *"los actos de violencia, acoso sexual, amenaza, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares y dependientes, obrando éstos con el consentimiento o tolerancia de aquél dentro del servicio y cometidos contra el trabajador, su cónyuge, sus padres, hijos o hermanos"*. El Código Laboral ha dado un gran paso para la protección de los derechos de las mujeres.

Instituciones estatales responsables

El 18 de setiembre de 1992, por Ley N 34, se creó la Secretaría de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la República, con rango ministerial, que es actualmente la institución estatal de mayor jerarquía encargada del tema mujer y de la igualdad entre los sexos. Su gestión debe enmarcarse en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de las Naciones Unidas.

Entre sus objetivos se señalan: propugnar el protagonismo y la participación de la mujer en la vida política, cultural, familiar y laboral; proponer la adecuación de la legislación vigente a la Convención; elaborar planes y programas de igualdad y para erradicar la violencia contra la mujer.

La Secretaría de la Mujer (SM) comenzó a funcionar en 1993, con el nombramiento de su titular, Cristina Muñoz. Desde entonces ha

desarrollado diversas acciones y coordinaciones con otras instancias del Estado y con la sociedad civil. Entre ellas, se puede mencionar el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, coordinado por la SM y llevado a cabo por una Comisión Interinstitucional de diversas instancias estatales. Entre sus acciones se plantean la atención a víctimas, capacitación de funcionarios, prevención, propuestas de legislación.

La Secretaría ha seguido una interesante política de firma de convenios y establecimiento de proyectos conjuntos con otros ministerios y oficinas dependientes del Estado. Por ejemplo, con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y con el Servicio Nacional de Promoción Profesional. En 1995, la SM y el Ministerio de Educación y Culto, suscribieron un Convenio Interinstitucional para la puesta en ejecución del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME), que trabaja para la incorporación de la perspectiva de género en la educación. También se han firmado convenios de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, como la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).

Desde la Secretaría de la Mujer se ha coordinado la participación nacional oficial en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing 1995, y se ha tenido una política de apertura a la participación de mujeres de organizaciones sociales. Conjuntamente con la CMP y la representación paraguaya del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la SM está impulsando el proceso de seguimiento a la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing en Paraguay. Durante este año, la Secretaría de la Mujer ha iniciado el proceso de elaboración de un Plan Quinquenal para la Igualdad de Oportunidades.

Existen en el Estado paraguayo algunas otras oficinas de menor rango que trabajan con mujeres o con el tema mujer, aunque no todas están orientadas específicamente a la promoción de la igualdad y la inclusión de la perspectiva de género en el accionar estatal. Como ejemplos tenemos a la Secretaría Técnica de Planificación (STP), que cuenta con un Área Mujer que promueve y apoya la inclusión de objetivos dirigidos a la mujer en proyectos, programas y capítulos en diferentes reparticiones gubernamentales y no gubernamentales. En la División de Extensión Agrícola y Ganadera del Ministerio de Agricultura y Ganadería existe una División de Promoción de la Mujer, que es el antecedente institucional más antiguo en lo que respecta a proyectos en el área de la mujer, con su proyecto Rol de la Mujer en el Desarrollo Rural. En el Ministerio de Justicia y Trabajo hay una Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, que realiza cursos de capacitación y asesora legalmente a mujeres trabajadoras. En la Dirección General de Bienestar Social

del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social existe un Área de Desarrollo de la Mujer.

Una importante coordinación entre instituciones es la que se da en el Consejo Nacional de Salud Reproductiva, integrado por organismos gubernamentales y por un Consorcio de ONGs de Mujeres, que tiene a su cargo la implementación del Plan Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar desde 1994.

Finalmente, algunos municipios han creado oficinas encargadas del tema mujer, como en el caso de Asunción, que cuenta con un Departamento Mujer dependiente de la Dirección de Asuntos Sociales, y de Fernando de la Mora, que tiene una Secretaría dependiente del intendente. Aparte de lograr la extensión de iniciativas como éstas en los espacios de gobierno local, el desafío es que ellas logren jerarquía, presupuesto, e incorporen el objetivo de la igualdad y la perspectiva de género en todo el accionar municipal.

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

Paraguay ha firmado desde la segunda mitad de este siglo numerosos compromisos internacionales que le obligan a adecuar toda su legislación y la actuación estatal a los principios de igualdad y no discriminación. En prácticamente todos los casos ha tardado bastante tiempo en adecuarse a lo estipulado en estos compromisos, intermediando siempre la presión y las propuestas de mujeres organizadas para el logro de sus derechos.

Como ejemplos más lejanos tenemos la Convención de 1948 de la OEA sobre Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, ratificada por Paraguay en 1951. En 1954, y gracias a la acción sostenida de la Liga Paraguaya Pro Derechos de la Mujer, se aprueba un nuevo Código Civil que mejora la posición de las mujeres. También en 1948 se suscribe la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, que Paraguay ratifica en 1963, luego de haber otorgado en 1961 el voto a las mujeres (**PNUD**: 1995, 20).

Al ratificar en 1986 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, aprobada en 1979, el Paraguay se comprometió a *"seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación sobre la mujer"*. A pesar de las demandas de mujeres organizadas, como ya se ha visto, recién en 1992 la Constitución Nacional y el Código Civil se adecuaron a las obligaciones establecidas por la Convención.

También antes de 1986 había ratificado algunas convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, como el Convenio sobre Igualdad de Remuneración (entre la mano de obra femenina y masculina por un trabajo de igual valor), el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), el Convenio sobre la Política de Empleo y otros afines, que en general están contempladas en la actual Constitución Nacional, lo que sin embargo no significa que en la realidad se cumplan.

En junio de 1995 Paraguay ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará). La Constitución Nacional contempla la violencia familiar, lo que es un avance pese a que las dimensiones de la violencia contra las mujeres van más allá del entorno de la familia. Hasta ahora no se contempla específicamente en la legislación nacional en tema de la violencia específica que sufren las mujeres. No obstante, se han iniciado acciones en relación al tema desde la esfera gubernamental.

Paraguay es Estado Parte de varios otros instrumentos de derechos humanos que envuelven en sí mismos derechos para las mujeres, como el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado en 1990. Sobre el mandato de estos instrumentos, el Paraguay debe construir un cuerpo jurídico igualitario, es decir, definir con criterios de igualdad la legislación vigente.

A más de los convenios y convenciones, que tienen fuerza de ley, el Paraguay ha firmado compromisos en las varias conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas. Las más recientes y relevantes para los derechos de las mujeres son la de 1993 sobre Derechos Humanos en Viena, en la que se incluyen los derechos de la mujer como derechos humanos plenos y la violencia contra la mujer se considera como una flagrante violación de ellos; y la de 1995 sobre la Mujer en Beijing, donde se aprobó una Plataforma de Acción que contempla objetivos y medidas en varias áreas que deben ser incorporados e implementados por los gobiernos.

RECURSOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS MUJERES CUYOS DERECHOS HUMANOS HAN SIDO VIOLADOS

Las mujeres paraguayas pueden recurrir a los estrados judiciales nacionales en caso de que vean lesionados sus derechos garantizados por la Constitución, por los compromisos internacionales y por la

legislación específica para cada caso. No existen instancias que cumplan funciones de contraloría del cumplimiento o de defensa de los derechos de igualdad para las mujeres de forma particular.

También se puede recurrir a los órganos correspondientes del Sistema de las Naciones Unidas o del Sistema Interamericano --la Comisión y la Corte Interamericana y el Comité de la ONU--, si el caso se enmarca en los requisitos de admisibilidad establecidos por ellos. En caso de incumplimiento general y sistemático de los derechos de las mujeres o de reiteración de la violación a ciertos derechos por parte del Estado, en las Naciones Unidas existe el CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), que controla el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y recibe informes periódicos de los Estados partes. Por ejemplo, en 1990 la CMP denunció al CEDAW el incumplimiento del gobierno paraguayo de sus obligaciones por no haber modificado leyes discriminatorias.

Por otra parte, existen instancias estatales que pueden recibir y canalizar denuncias. Por ejemplo, en relación a lo laboral se puede acudir al Ministerio de Justicia y Trabajo si no se cumple con lo establecido en el Código Laboral. También los sindicatos están más fortalecidos y las mujeres pueden acudir a ellos cuando son víctimas de inequidad, aunque los gremios no siempre se ocupan con vigor de estos asuntos. En el Parlamento existe una Comisión de Derechos Humanos. Ninguna de estas instancias es específica para casos que afectan el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres.

Para casos de violencia física y sexual, pueden y deben acudir a un centro de salud y obtener un certificado que les permitirá accionar judicialmente. La Secretaría de la Mujer, la Fiscalía General del Estado y el Departamento de Asuntos Familiares de la Policía de la Capital, están trabajando conjuntamente en relación a la violencia en contra de la mujer. Sin embargo, a pesar de las denuncias que las mujeres hacen, lo que constituye ya todo un avance, en la mayoría de los casos no consiguen solucionar sus problemas. También existen ONGs como el Colectivo de Mujeres 25 de Noviembre y Kuña Aty que ofrecen atención psicológica y acompañamiento jurídico a mujeres víctimas de violencia y con dificultades familiares.

RESUMEN DE VIOLACIONES OCURRIDAS ENTRE DICIEMBRE DE 1995 Y NOVIEMBRE DE 1996

Gran parte de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres quedan ocultas por varias razones. En primer lugar, porque muchas son parte de lo que se conoce como violencia estructural, y las mismas víctimas, como integrantes de un sistema social inequitativo y discriminatorio pasan a considerar naturales las situaciones que viven. En segundo lugar, porque siendo comunes a casi todas las mujeres, la necesidad de denuncia queda diluida. ¿Para qué y a quién denunciar lo que se sabe que les ocurre a todas? En tercer lugar, porque muchas de las violaciones se dan en el ámbito doméstico y de relaciones interpersonales. Las denuncias quedan detrás de las paredes que definen lo privado, lo que no se comparte. Muchas mujeres siguen estando solas cuando sufren este tipo de violación a sus derechos.

Este apartado recoge hechos que se conocen gracias a las denuncias cubiertas y datos publicados por los medios de comunicación, por lo tanto no será exhaustivo, aunque sí podrá brindar una idea de las discriminaciones y desigualdades que sufren las mujeres.

Violencia en general

El tema obligado cuando se trata de los derechos humanos de las mujeres es el de la violencia en sus diversas formas de manifestación. Para finales de 1995 la Comisión Interinstitucional encargada de llevar adelante el Plan Nacional de Prevención y Sanción de la Violencia informaba que más de 5.000 denuncias habían sido hechas desde 1994, según las estadísticas de la Secretaría de la Mujer, Primeros Auxilios, la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado. El informe más reciente indica que aproximadamente han sido recibidos 3.000 casos en lo que va del año 1996. Solo la Fiscalía afirmó recibir unos 70 casos por mes.

Violaciones

Uno de los tipos de violencia más frecuente es la violación, siendo los victimarios desde hombres desconocidos, pasando por conocidos ocasionales hasta llegar a vecinos, parientes cercanos, padres y padrastros. Las víctimas, mujeres de todas las edades, desde bebés hasta ancianas, y niños. Sobre la base de informaciones periodísticas, se calculaba hacia enero de 1996 que en el país ocurre un caso de violación cada tres días. El 42% de los autores son padres o parientes, el 85% son a personas del sexo femenino y el 15% del sexo masculino. Teniendo en cuenta los casos que no se denuncian,

sobre todo en las áreas rurales, donde la violación constituye casi un hecho normal, la frecuencia es altísima.

Es importante resaltar la cantidad de denuncias de violación a niñas/os y adolescentes. En mayo la Fiscalía del Menor afirmaba que cerca del 95% de los casos de abuso sexual que atiende, tienen como víctimas a menores por parte de parientes cercanos. A fines del año pasado la ONG Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) presentaba en relación al tema un **Manual para la prevención del abuso sexual de niños y niñas** (ver capítulo sobre Derechos del Niño y de la Niña). También se han destacado varios casos de violaciones colectivas a mujeres. En diciembre de 1995, por ejemplo, sorprendieron por lo grave tres violaciones colectivas, dos de ellas cometidas por alrededor de 20 hombres y una por siete jóvenes. En mayo hubo otra violación de esta característica y en julio fueron denunciados dos casos similares. También se han dado casos de violaciones a embarazadas y a mujeres ancianas.

Una violación sucedida en 1995, que tuvo serias repercusiones para el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres, es la que involucra al cantante Rodolfo González Friedmann en relación a una menor de 17 años. En diciembre de ese año se decretó la prisión y embargo para el autor. En enero de 1996 el médico forense sostuvo en su informe sobre la víctima que no hubo peligro de muerte ni hubo violación, como si una violación se definiera por el peligro de muerte de la víctima. En el mes de setiembre de 1996 el acusado quedó en libertad por orden del Tribunal de Apelaciones en lo Criminal, Segunda Sala. El grave atentado para el derecho a la igualdad radica en los argumentos utilizados por los jueces Carlos Zamphirópolos y Elver Caballero para sostener la decisión: no negaron que se haya cometido el delito, pero culparon a la víctima de lo sucedido por haber subido sola a altas horas de la noche al auto con vidrios polarizados de un hombre, exponiéndose a que le ocurriese lo que efectivamente sucedió.

Este caso resume por sí sólo cómo las violaciones sexuales son expresión y producto de una sociedad discriminatoria, donde hasta quienes tienen el deber de administrar justicia consideran que las mujeres son meros objetos a disposición de los instintos incontrolables de los hombres. A pesar de las críticas de gran parte de la sociedad, los jueces mencionados no han sido juzgados por la grave falta de respeto a varias normas legales y constitucionales vigentes.

En marzo de este año, la Asociación de Abogadas y el Círculo de Abogadas del Paraguay solicitaron a la Corte Suprema de Justicia el nombramiento de médicas forenses que atiendan los casos de violación y agresiones de mujeres y niñas. Con esto, se pretende

hacer más humanas para las mujeres las situaciones que deben pasar tras denunciar los delitos sexuales que las afectan.

Acoso sexual

A pesar de que la legislación penal no tipifica el acoso sexual como un delito, han aparecido en este periodo varias denuncias. El acoso sexual es sufrido por personas en relación de dependencia y ejercido por quienes tienen poder sobre ellas. Lo preocupante de varios casos que se mencionarán es que precisamente hombres en altos cargos estatales, vinculados a la administración de justicia, a la protección ciudadana o a la educación, se vean involucrados en atentados contra la libertad sexual de las mujeres.

Ya en diciembre de 1995 una mujer que tramitaba la prestación de alimentos para sus tres hijos denunció a dos funcionarios estatales que atendían su caso, el Defensor de Reos Pobres y el presidente de un Tribunal de Apelación. En enero de este año, limpiadoras de la Municipalidad de Ciudad del Este denunciaron al encargado de la sección por acoso sexual. En febrero el Jefe de Recursos Humanos del Tribunal Superior de Justicia Electoral fue acusado de persecución constante a las mujeres que trabajaban en su departamento. En el mismo mes una mujer policía denunció a la prensa que la acusación hecha a su superior, un comisario de San Lorenzo, determinó su propio arresto; mientras que el subjefe de la Comisaría Segunda de Fernando de la Mora hizo lo mismo con una subordinada. Ambos policías fueron sumariados por la Dirección de Justicia Policial. En abril también se tuvo una denuncia contra el Procurador General del Estado. No se tiene datos sobre la evolución de todas estas denuncias.

Dos casos de extrema gravedad fueron el sufrido por alumnas y alumnos de 5 y 6 curso del Colegio Nacional de Itauguá por parte de un profesor de Química, quienes presentaron una denuncia en abril de 1996, así como la denuncia de 50 alumnas contra el celador del Liceo Acosta Ñu en Ñemby. Estas últimas fueron echadas por la directora cuando recurrieron a ella buscando solucionar el problema. Ya en enero se había dado una situación similar cuando padres de un colegio de Caaguazú pidieron una intervención debido a varias irregularidades, entre ellas el acoso de profesores a alumnas.

Un hecho de este tipo tuvo trágicas consecuencias, cuando una familia empleada por un estanciero del Chaco fue echada sin agua ni alimentos del establecimiento ganadero, como consecuencia de la no aceptación por parte de la mujer del acoso sexual del patrón. El marido y un hijo murieron de sed y la mujer recurrió a la justicia.

Estos casos apenas son ilustrativos de un hecho que en general permanece oculto por las dificultades de probar las denuncias y la falta de mecanismos legales que protejan a las mujeres, víctimas tradicionales del acoso sexual.

Prostitución y sida

El ejercicio de la prostitución está en general relacionado con diversos modos de violaciones a los derechos humanos de las personas. A más de la desprotección con que generalmente se encuentran ante los abusos de los hombres que contratan sus servicios, las prostitutas se enfrentan también a la falta de respeto a sus derechos por parte de autoridades sanitarias y policiales. Aunque tradicionalmente la prostitución es ejercida sobre todo por mujeres, actualmente se ha extendido a personas del sexo masculino, principalmente travestís.

También destaca el aumento de la explotación y prostitución de menores de edad. En agosto de 1996 fue conocido el caso de adolescentes de entre 14 y 18 años, sometidas a esclavitud sexual en Santa Rita. Las víctimas vivían en cautiverio, habían llegado al lugar mediante engaños, todas habían sido violadas por el "patrón" y luego obligadas a prostituirse a través de amenazas y golpes.

Muy vinculado a la prostitución, el problema del sida ha sido un foco de serias violaciones a los derechos humanos. La Ley N 102/91 establece las normativas sobre el tema y permite a las autoridades realizar el control al respecto. Desde 1996 se dispuso el cumplimiento de la obligación para las prostitutas de portar un carné, para lo cual deben ser sometidas al Test Elisa que detecta el VIH. Para mayo de este año, 500 trabajadoras del sexo ya contaban con estos carnés, merced al trabajo encarado por la Campaña Nacional de Lucha contra el Sida, y a diversas instituciones como la Policía Nacional y ciertas municipalidades, como la de Ciudad del Este.

Por vía de estos procedimientos, tanto en Ciudad del Este como en Asunción, se pudo constatar la enorme cantidad de menores que ejercen la prostitución. Muchas de ellas fueron encontradas en estado de ebriedad y drogadas, y algunas trabajaban a pesar de estar embarazadas o de sufrir enfermedades venéreas. Entre mayo y julio las noticias sobre los resultados de las redadas policiales fueron permanentes. Se pudo visualizar la comisión de graves discriminaciones contra las mujeres y menores prostitutas. Estas discriminaciones, basadas en la forma de ejercicio de la sexualidad de estas personas antes que en el sexo de las mismas, afectan sin embargo de forma particular a las mujeres por ser ellas una mayoría de las involucradas en la prostitución.

En primer lugar, las afectadas sufrieron el "arreo" compulsivo para someterlas al Test Elisa. Aunque la citada ley permita a las autoridades a controlar, éstas bien podrían haber establecido mecanismos voluntarios y no violentos para lograrlo. En segundo lugar, aunque la Ley 102/91 obliga a las autoridades a la confidencialidad en los datos y a la no discriminación de las personas portadoras, la prensa publicó nombres y fotos de mujeres mayores y menores y de travestís cuando eran sometidos al procedimiento. Las redadas y el arreo a los locales de realización de las pruebas eran seguidas por todo un equipo de periodistas, con anuencia de las autoridades.

Quienes han hecho denuncias al respecto y exigido sus derechos no fueron ni las mujeres ni las jóvenes, sino los travestís asuncenos, más acostumbrados a pelear conjuntamente por sus intereses. Ellos ya habían tratado colectivamente con la Municipalidad de Asunción el tema relativo a propuestas de establecimiento de "zonas rojas" para el ejercicio de sus actividades. Un buen resultado de las protestas por estas violaciones a los derechos de las personas es que el Programa Nacional de Lucha contra el Sida impulsará una discusión interinstitucional para la elaboración de propuestas de modificación de la Ley 102/91. Esto se dio a conocer en el mes de setiembre de 1996.

Para completar el panorama, en el mes de octubre una mujer infectada de sida fue víctima de graves discriminaciones y sufrió una persecución organizada por varios vecinos del barrio Sajonia, encabezados por el abogado Gilberto Troche. Estos denunciaron a la mujer a la Comisaría 1 por ser portadora del sida y por el peligro de contagios varios. Un juez abrió sumario de investigación criminal a la acusada, basado en una denuncia ambigua y sin mayores sustentos. Los vecinos argumentaron su actuación diciendo que ella era prostituta y, por tanto, responsable del contagio a hombres del vecindario. Ninguna de las acusaciones fueron probadas, y más aún, el director de Lacimet afirmó que es mentira que la mujer fuera prostituta. Por las presiones personales y familiares, la mujer tuvo que abandonar su hogar y enfrentar el acoso de la prensa y la difusión de su identidad.

La violación a los derechos humanos en este caso está basada en el hecho de que la mujer era portadora del sida, pero se agrega un elemento más, que es el de la discriminación por razón de sexo. Los argumentos esgrimidos afectaron a la mujer en su vida privada, basados en una moral tradicional y patriarcal que califica a las mujeres según su conducta sexual, y que considera a la prostitución como falta de las mujeres, sin considerar que los hombres que recurren a ella son tan responsables como las mismas prostitutas.

Trata de blancas

Durante del año 1995 habían sido descubiertas varias redes de traficantes de blancas. En marzo de 1996 una mujer fue detenida en Madrid y deportada al Paraguay por estar indocumentada. Aparentemente, la joven fue víctima de una red de tratantes de blancas. En abril de este año un juez dejó en libertad a un español sobre quien pesaban varias denuncias de mujeres que habían sido llevadas a España bajo engaños y luego obligadas a prostituirse. El hombre debía haber purgado una condena de tres años como mínimo, sin embargo el juez Rubén Darío Frutos decidió su expulsión del país.

Mujeres reclusas

Los penales de mujeres suelen ser focos de violación a los derechos humanos. Frecuentes motines y revueltas de las reclusas son uno de los problemas más frecuentes. Un caso grave sucedió en el Penal del Buen Pastor en julio de 1996, cuando dos reclusas fallecieron en circunstancias violentas. Una de ellas, Lourdes Estigarribia, embarazada de siete meses, murió luego de los disparos efectuados por un guardiacárcel durante un supuesto intento de fuga. Las demás prisioneras generaron un amotinamiento, denunciando que en realidad se trataba de una muerte intencional. En esas circunstancias, Feliciano Coronel, conocida como Chana, recibió puñaladas de otra reclusa, que finalmente le causaron la muerte. Ella había sido protagonista de varios motines previos, y había denunciado insistentemente ser víctima de discriminaciones basadas en su condición de lesbiana.

Lourdes Estigarribia había sido ya objeto de otras violaciones a sus derechos, cuando en diciembre de 1995 se la encontró recluida en el penal de máxima seguridad de Emboscada, junto con Iluminada Cañete. Habían sido derivadas allí por ser consideradas de alta peligrosidad. Durante la visita de magistrados al penal se ordenó el inmediato traslado de estas dos mujeres al Buen Pastor, ya que el juez Rubén Darío Frutos consideró la situación como totalmente irregular e inconstitucional. Estigarribia había pedido no ser trasladada al Buen Pastor sino a la Comisaría de Mujeres, ya que en primer lugar había sido amenazada de muerte. Iluminada Cañete denunció además que había sido torturada por un guardiacárcel en Emboscada.

A la violencia dentro del Buen Pastor, se agregan denuncias de que en la Comisaría de Mujeres las detenidas estaban recluidas más tiempo de lo establecido, dado que es un lugar de tránsito donde por ley no pueden permanecer más de 48 horas. Además cuando pasan al Buen Pastor pocas saben por cuánto tiempo van a permanecer allí, ya que para la mayoría la sentencia judicial tarda en llegar.

También se dio el caso de una menor prostituta recluida en el penal de Ciudad del Este, que intentó suicidarse, aparentemente porque no podía abandonar el lugar si sus familiares no se hacían cargo de ella. La reclusión de menores dedicadas a la prostitución, de menores que viven en las calles y de niñas consideradas rebeldes por sus padres o encargados sigue siendo frecuente en el país. Las tienen encerradas junto con otras mujeres acusadas de los más diversos crímenes.

En julio una organización de mujeres de Encarnación decidió solicitar que la cárcel de mujeres sea manejada exclusivamente por mujeres, ya que hasta ahora está en manos de personal masculino. En la cárcel de Encarnación, que funciona precariamente en una comisaría, a veces son recluidos también hombres y niños.

Bebetráfico y maltrato infantil

A pesar de la prohibición del Parlamento de efectuar adopciones internacionales, se han seguido dando durante todo 1996 denuncias y casos muy sonados de robos y ventas de bebés, de tráfico internacional de niños, de adopciones fraguadas, etc. En este tipo de delitos las principales víctimas son los niños y niñas, y muchas veces las mujeres están involucradas como victimarias al ocuparse ellas de "conseguir" las criaturas o de las ya famosas "casas de guarda". Sin embargo, también las mujeres son víctimas, ya que muchas madres son despojadas de sus hijos e hijas. La protección a la maternidad y a la paternidad, garantizada por la Constitución Nacional, todavía no ha encontrado verdaderas garantías.

Otro tipo de delito en el que las mujeres son frecuentes victimarias es el de maltrato infantil. En julio de este año se conoció el caso de una niña de un año y medio maltratada brutalmente por su madre y su padrastro. Se ordenó la detención de la madre. Sin embargo, el padrastro, que según los informes también habría tenido parte en el hecho, no fue detenido. Esta actuación de las autoridades hace suponer que consideran el caso de responsabilidad exclusiva de la mujer.

Salud de las mujeres.

En relación a la salud y a los derechos reproductivos, un informe del Sistema Informático Perinatal decía que la mortalidad materna no disminuyó en 1995, debido sobre todo a la cobertura insuficiente y a dificultades técnicas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En los centros de salud se abarrotan las personas esperando una cama. Existen escasos recursos y es frecuente que el personal maltrate a las mujeres que van a hacerse atender por ser madres solteras o sin compañero, o por ser pobres, en una clara violación a sus derechos humanos. Sobre este tipo de hechos no existen informaciones precisas, basadas en evaluaciones hechas por los propios centros asistenciales. Estas situaciones, que forman ya parte de violaciones estructurales del sistema a los derechos de las mujeres, han tenido eco en algunos casos concretos que se dieron a conocer por la prensa.

Se destacó la noticia de que en mayo de 1996 una joven embarazada murió sentada en el Hospital Regional de Ciudad del Este, esperando que la atiendan. Como no tenía para pagar su admisión, nadie le hizo caso, ni siquiera le dieron una camilla y falleció en su silla de septicemia generalizada. Además el personal anotó en sus registros que no se conocía la causa de su muerte y falseó los datos acerca de la hora de llegada de la víctima. El esposo decidió no recurrir a la justicia y una de sus expresiones resume la situación de otras muchas personas que sufren de este tipo de grave violencia institucional: "Yo no tengo dinero. ¿Cómo voy a hacerle juicio a esa gente poderosa?"

En otro caso, una embarazada falleció en el Hospital Regional de Caacupé, por falta de anestesista. Un informe decía que existe un déficit de 1.500 obstetras en el país, razón que contribuye a la mortalidad materna e infantil. La alta tasa de maternidad temprana influye en esto. Una de cada tres paraguayas tiene hijos antes de los 20 años, el bajo perfil educativo es la variable asociada a este fenómeno.

Vinculado con la alta tasa de mortalidad materna, el aborto clandestino ha derivado en varias muertes de personas jóvenes. En enero, en la localidad de Alberdi, una maestra falleció por esta causa y el médico y la enfermera que la atendieron quedaron detenidos. En mayo una adolescente de 15 años murió en Villeta como consecuencia de un aborto. Los involucrados en la realización del aborto quedaron presos. Las derivaciones judiciales del tema aborto afectaron también a una partera, que fue finalmente condenada a cinco años de cárcel por haber atendido en 1993 un caso donde la mujer falleció. Y una mujer detenida por supuesto aborto provocado,

afirmó su inocencia durante la visita de magistrados al Buen Pastor en diciembre del 95. Está recluida con su hija menor, y sostiene que el aborto fue espontáneo.

En abril tuvimos referencias sobre la pésima atención pública al cáncer. Se calcula que cuatro mujeres mueren por día debido a tumores del cuello uterino. En el país sólo existe disponible una bomba de cobalto para toda la población que demanda estos servicios. El Programa Nacional de Lucha contra el Cáncer no posee presupuesto del Estado.

Mujeres organizadas en partidos políticos y movimientos sociales.

La participación de mujeres en los distintos espacios de la sociedad genera también problemas en relación a los derechos ciudadanos. Desde inicios del periodo analizado el tema de las cuotas de participación fue muy discutido. En diciembre de 1995 el Senado aprobó una propuesta de cuota mínima de participación para mujeres, mientras todavía quedaba fresco el recuerdo del debate generado en esta misma Cámara durante noviembre, cuando senadores argumentaron que esa medida de acción positiva era inconstitucional por ir contra el principio de igualdad, olvidando que la misma Constitución Nacional declara que las protecciones que se establezcan contra desigualdades injustas no serán consideradas discriminatorias. En abril de este año la cuota fue finalmente aprobada.

Las mujeres del Partido Encuentro Nacional lograron que se incorpore una referencia a la alternancia en la aplicación de la cuota del 30% que tienen en los estatutos partidarios. En marzo, durante el proceso previo a las internas partidarias para elección de autoridades, mujeres de este partido recurrieron a su Tribunal Electoral para impugnar a las listas que no cumplían con la disposición estatutaria. El Tribunal no aceptó la demanda, con argumentos que desconocen el espíritu de la disposición.

Se tuvo un motivo de preocupación hacia mayo por la escasa inscripción de mujeres en el nuevo padrón electoral. La proporción era de cinco hombres por cada mujer. Luego de una campaña de inscripción fomentada por la Secretaría de la Mujer se logró aumentar el porcentaje, y finalmente se tiene un 43% de registradas en el padrón.

Mujeres campesinas organizadas participaron ampliamente en las movilizaciones de este sector, pero con escasa visibilidad en los momentos más relevantes. La marcha campesina de marzo contó con una sola oradora y sólo una mujer integró la delegación que se reunió con el presidente Wasmosy. Lo mismo sucedió en la huelga obrera del mismo mes; las mujeres, a pesar de participar ampliamente de la medida de fuerza, no eran visibles en los discursos y acciones protagónicas. Las mujeres jóvenes en cambio, se destacaron con liderazgos importantes en la movilización ciudadana de abril en contra del intento de golpe de Lino Oviedo.

Campesinas ocupantes de tierras en San Pedro resistieron durante mayo a la represión policial y se negaron a abandonar el lugar pese a las amenazas y amedrentamientos sufridos. Ellas, unas 300 esposas de campesinos detenidos, han sido la demostración de cómo la violencia policial afecta a las mujeres del campo y sus familias, y del sufrimiento por razones estructurales del campesinado paraguayo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS A SEGUIR

Los problemas principales para la vigencia de los principios de igualdad y no discriminación de las mujeres en Paraguay son, en forma resumida:

- La permanencia de discriminaciones legales, sobre todo las del Código Penal, pese a la existencia de una Constitución que garantiza plenamente la igualdad. La necesidad de generar igualdad real no se ve traducida efectivamente en las disposiciones legales. El cumplimiento de las normas que ya existen es insuficiente.
- La falta de mecanismos concretos que busquen el cumplimiento de las disposiciones legales que protegen a las mujeres en relación al derecho a la igualdad y a la no discriminación. No hay antecedentes de procesos basados exclusivamente en la violación de estos principios. En general, la justicia atiende los problemas civiles y criminales bien especificados en la legislación. No existen instancias particularmente encargadas de recoger denuncias al respecto.
- Los problemas específicos que afectan a las mujeres son sobre todo el de la violencia en sus distintas formas, todo lo relacionado con la maternidad y a los derechos reproductivos (protección laboral, atención a la salud, información y educación) y al ejercicio de la sexualidad, sobre todo porque las

mujeres son víctimas de tratamientos discriminatorios relacionados con su vida sexual.

- Una vida libre de violencia es un derecho de las mujeres, y difícilmente el principio de igualdad pueda ser una realidad si la gran mayoría de la población femenina está más expuesta que los hombres al maltrato doméstico, a la violación sexual y a otros tratos degradantes basados en su sexo. La lucha contra la violencia debe darse en varios frentes: el diagnóstico y registro adecuado del fenómeno; los servicios de atención policial, médica, psicológica y jurídica necesarios al alcance de toda la población femenina; y un serio y sostenido trabajo de prevención.
- Las mujeres son madres y los hombres padres, pero la maternidad es una de las razones más serias de discriminación de las mujeres. Los problemas principales son la insuficiencia e ineficiencia de los servicios de atención que determinan la alta tasa de mortalidad materna, la falta de cumplimiento y de control adecuado de la protección laboral a la maternidad, y la ausencia de políticas específicas que promuevan y hagan efectiva la paternidad responsable. De esta manera, las mujeres se convierten en víctimas de un sistema social injusto que, a la vez que considera a la maternidad como el rol fundamental femenino, la deja desprotegida. Las políticas públicas deben apuntar a un importante aumento de recursos dirigidos a atender las necesidades de las mujeres madres.
- Las mujeres sufren de múltiples discriminaciones basadas en la sexualidad, vinculadas a la doble moral imperante para hombres y para mujeres. Las prostitutas son las que más sufren este tipo de discriminación por el tipo de ejercicio sexual que realizan y la hipocresía social en relación a ello. Es urgente que existan políticas sociales dirigidas a la población femenina inmersa en la prostitución, que defiendan sus derechos. Hasta ahora sólo las tratan como un peligro y se busca defender a la población masculina, que finalmente es tan responsable como las mujeres de las consecuencias de este tipo de prácticas. Al respecto, se debe revisar la legislación referente al sida por las consecuencias indeseables para los derechos de las personas que se producen en base a sus disposiciones.
- Se debe generar políticas específicas que atiendan a la necesidad de que las mujeres se incorporen equitativamente al mercado laboral, accedan a una educación que les permita mejorar su inserción social y participen plenamente en los espacios de decisión sociales y políticos. No se puede lograr esto si no se considera como aporte económico el trabajo de las mujeres en el hogar, y la carga de trabajo que ello les genera.

Cabe recordar que en 1995 la Secretaría de la Mujer presentó al CEDAW su segundo informe sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la ministra Cristina Muñoz expuso sobre el mismo en enero de 1996. A su vez el CEDAW informó sobre el Paraguay en marzo de 1996. Entre las recomendaciones más importantes resaltan un urgimiento para adecuar la legislación al principio de igualdad, la adopción del sistema de cuotas en todos los niveles posibles, la extensión de la educación bilingüe entre las mujeres, la atención a los problemas educativos, el aumento de esfuerzos para garantizar la igualdad en el acceso a la tierra y la propiedad, y que se enfrente el alto índice de mortalidad materna y el aborto clandestino examinando la posibilidad de revisar la penalización al aborto.

A pesar del cuadro sombrío que presenta un informe referido a inequidad y discriminación en contra la mujer, no se puede negar que ya se han dado pasos importantes hacia el logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

Bibliografía

1. Archivo de Periódicos del Área Mujer del CDE. Diciembre 1995, enero a octubre de 1996.
2. Área Mujer CDE. **Cosecha 92. Antiguos Sueños Nuevos Retos.**
3. **Anuario Mujer 1992**, Asunción: CDE, 1994.
4. **Código Laboral**. Asunción: CDE, 1993.
5. **Constitución Nacional del Paraguay**. Asunción: CDE, 1992.
6. **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Asunción: CIPAE, 1988 (Cuaderno N 4).
7. HEIKEL, María Victoria; PERONI, Berta. **Logros Constitucionales.**
8. **Proceso de Formación de Artículos que interesan a la Mujer**. Asunción: SEFEM / SSKF / ASDI / UNIFEM-PNUD, 1996.
9. **Paraguay. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1995-1996. Informe Preliminar**, Asunción: CEPEP / CDC / USAID, 1996.
10. **Paraguay. Informe Nacional para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo**. Asunción: Comité Nacional Paraguay, 1993.
11. PRIETO, Esther. **Mujer y Justicia Penal en el Paraguay**. Asunción: Centro de Estudios Humanitarios (CEDHU): 1994.
12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Informe de Desarrollo Humano 1995 desde la**

- Perspectiva de Género.** Asunción: PNUD, Oficina de la Representante en Paraguay, 1995.
13. Revista **Informativo Mujer**, todos los números entre diciembre de 1995 y agosto de 1996. Asunción, CDE, Area Mujer.
 14. SOSA PORTILLO, Zulma. **La migración interna femenina en el Paraguay.** Asunción: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos: 1996.
 15. VALDES, Teresa y GOMARIZ, Enrique. **Mujeres latinoamericanas en cifras. Paraguay.** Santiago: FLACSO / Instituto de la Mujer de España, 1993.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Ruth Irala de Kurtz

MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

El Paraguay ha formulado leyes y creado instituciones que apoyan diversas acciones para promover la igualdad de oportunidades y la integración plena de las personas discapacitadas.

En 1992, la Convención Nacional Constituyente recogió los reclamos de las Asociaciones y personas comprometidas con el sector, y es así que en el artículo 58 de la Constitución Nacional establece 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 ésta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas"*.

La ley 122/90 de derechos y privilegios para los impedidos establece:

- a. Prohibición de todo trato discriminatorio contra los impedidos y les otorga el procedimiento sumario del Amparo Constitucional (artículo 6).
- b. La inserción de las necesidades de los impedidos en toda planificación social y económica.
- c. Proveer gratuitamente atención médica, psicológica y funcional, incluidos los aparatos de prótesis y ortopedia (artículo 1).
- d. Proveer gratuitamente la readaptación social y educación diferencial en todos los niveles para la formación profesional (artículo 1, 5).
- e. Proveer gratuitamente las ayudas y consejos para asegurar el máximo aprovechamiento de sus facultades y aptitudes (artículo 1, c).
- f. Proveer gratuitamente de servicios de colocación. (artículo 1, c).

g. Dar preferencia a los impedidos en todas las actividades que puedan desempeñar en la Administración Pública, Entes Descentralizados y empleadores privados (artículo 4).

h. Atender inmediatamente a los impedidos en los lugares de concurrencia de personas (oficinas, administración, bancos, espectáculos) (artículo 5).

El Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO), creada por Ley N 780/79, tiene el objetivo fundamental de *"proteger en forma integral a las personas excepcionales de tal modo a neutralizar las desventajas que su condición les provoca, y les den oportunidad, mediante su propio esfuerzo, de desempeñar un rol equivalente al que ejercen las personas normales"* (artículo 5). Establece entre otras muchas, las funciones de:

a. Protección jurídica (contra toda forma de discriminación, abandono, explotación y trato cruel o degradante), y para que puedan ejercer los derechos y tener las garantías consagradas en la Constitución Nacional.

b. Prestación de servicios de rehabilitación, diagnóstico, de educación, de trabajo, de residencia u Hogar.

c. Gestión para la incorporación de la protección integral de las personas excepcionales a los planes nacionales de educación, salud, trabajo y legislación.

d. Promoción y realización de investigaciones.

e. Coordinación de acciones gubernamentales y del sector privado.

f. Apoyo a toda iniciativa tendiente a la prevención.

g. Promoción y realización de formación de personal especializado.

h. Difusión de material educativo e informativo.

Esta institución depende del Ministerio de Educación y Culto, por lo que su autoridad máxima es el Ministro, Dr. Nicanor Duarte Frutos. Su director es el Dr. Rodolfo Romero, oncólogo de profesión.

Asimismo, está el Departamento de Educación Especial del Ministerio de Educación y Culto, elevado a la categoría de Departamento por Resolución N 1.421 del Ministerio de Educación y Culto el 30 de junio de 1981. La actual directora de este importante Departamento es la Lic. Lidia Amarilla. El Departamento tiene las siguientes funciones:

a. *"La dirección, orientación y control de las unidades académicas, así como la elaboración de normas que regulen el sistema de Educación Especial". El sistema constituye un conjunto de servicios especializados y diferenciados "que abarca desde la formación pedagógica precoz, la formación pre-escolar, la formación escolar y la formación profesional del sujeto de la misma, hasta la incorporación en el mundo del trabajo".*

b. *"Formular un Plan Nacional de desarrollo de la Educación Especial que contemple el mejoramiento de las infraestructuras físicas y curriculares del sistema, así como la especialización, formación, capacitación y profesionalización de los respectivos recursos humanos".*

c. *"Incrementa una fluida cooperación e intercambio recíprocos con organismos e instituciones nacionales e internacionales dedicados al quehacer de la excepcionalidad, muy especialmente con el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales - INPRO".*

e. Una acción sistemática educativa que contribuya al mejoramiento de la población afectada por la discapacidad.

La Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) *"tiene por objeto principal satisfacer las necesidades humanas de los sectores de la población carentes de medios económicos suficientes, a cuyo efecto queda facultada a obtener, y administrar los bienes y servicios de conformidad con esta ley"* (Ley 19/89 que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N 10/89).

Tiene entre sus facultades, la de *"prestar asistencia a la niñez, a la vejez y a las personas excepcionales"* (artículo 3). Preside el consejo directivo el Lic. Luis Mario Ramírez.

El Comité Nacional de Apoyo - Área Discapacidad, del Despacho de la Primera Dama, propicia una "Campaña de Concientización sobre la Discapacidad" con el objeto de llegar a todas las comunidades, aún las más lejanas, con acciones concretas, y una red de apoyo regional (instalada en las diferentes gobernaciones) para generar conciencia en la población sobre la discapacidad física o mental (sordera, ceguera, impedimentos motores y retardo mental).

Los comités departamentales integrados por diferentes sectores públicos y privados quieren estimular la participación ciudadana de manera a asumir un real compromiso con el programa y con el único propósito de establecer un lazo de solidaridad basado en la necesidad de una mayor y efectiva integración de las personas con discapacidad al quehacer cotidiano. Este comité está conformado por las esposas

de los Ministros del Poder Ejecutivo y presidido actualmente por la Sra. Marina de Scavone.

COMPROMISOS INTERNACIONALES

Los acuerdos internacionales sobre atención a las personas con discapacidad son:

1. Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975)
2. Plan de Acción Mundial de Discapacitados (1983)
3. Declaración de Cartagena de Indias (1992)
4. Declaración de Managua (1993)
5. Declaración de Salamanca (1994)
6. Declaración de Asunción (1994)
7. Declaración de Montevideo (1995)

INICIATIVAS LEGISLATIVAS DURANTE EL AÑO 1.996

Las asociaciones autogestionadas de personas con discapacidad han promovido la presentación ante el Congreso Nacional de un proyecto de Ley que crea el Consejo Nacional de la Discapacidad (CONADI), dependiente del Poder Ejecutivo, y cuyo objetivo sería el de *"elaborar una política nacional para la prevención, rehabilitación, integración y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad"*. Tendrá rango y jerarquía de Secretaría de Estado. Una propuesta muy similar ya había sido hecha al Congreso en mayo de 1994.

La dirección y el consejo consultivo del INPRO (Ley 780/79) han promovido la presentación, ante la Cámara de Diputados, de un proyecto de Ley que crea el Instituto Nacional de Prevención de la Discapacidad y de Rehabilitación e Integración de las Personas con Discapacidad. Esta propuesta conserva los delineamientos esenciales de la Ley 780/79 pero hace depender a la institución proyectada de la Presidencia de la República, transformando el consejo consultivo actual en consejo directivo (con participación de las personas con discapacidad), amplia y profundiza los objetivos de dicho ente

Las preocupaciones de estos dos proyectos de Ley son la autonomía del Ministerio de Educación y Culto, la coordinación de planes y acciones, la descentralización y la cobertura de servicios, los

derechos humanos y el fortalecimiento de las asociaciones no gubernamentales.

CONDICIONES QUE SE PRESENTAN EN EL ÁREA DE LA DISCAPACIDAD

Incidencia demográfica

El Paraguay tiene en 1996, según estimaciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, una población de 4.955.238 habitantes y aproximadamente 495.523 personas con discapacidad.

"La cifra obtenida, de casi medio millón de personas discapacitadas, posiblemente sea inferior a la existente en la realidad, si atendemos a las conclusiones de los estudios internacionales que consideran que en algunos países en desarrollo, la población discapacitada alcanza el 20%. La discapacidad acciona en todos los órdenes (salud, economía, educación, laboral, etc.) afectando a toda la familia, y por ello, la discapacidad afectaría a unos dos millones y medio de personas, es decir, a más de la mitad de la población del país" (**PNUD:** 1992).

De acuerdo a los datos proporcionados por el Censo Nacional de Población y Viviendas, la mayoría de las personas con discapacidad se encuentran en la Región Oriental, que concentra a 14 de los 17 departamentos con que cuenta el país y donde habita el 97,5% de la población.

En el área urbana habitan 2.089.688 personas, en el área rural 2.062.900 personas, según datos del Censo de Población de 1.992; estimamos, sin embargo, que la mayor cantidad de personas con discapacidad vive en pueblos y compañías del área rural.

En localidades rurales de 2.000 habitantes con cierto grado de aislamiento, se han encontrado síntomas y señales de discapacidad en un 25,60% de la población estudiada (**IIN:** 1991).

Existe un predominio de gente joven con discapacidad, ya que el 70% de la población general está por debajo de los 30 años.

En áreas rurales, la presencia de mayores porcentajes de población con síntomas o señales de deficiencias se da entre las edades de 6 a 17 años, lo que nos induce a concluir que la discapacidad recién es detectada cuando el niño accede a la escuela (**IIN:** 1991).

En el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 apenas se encontraron a 39.726 personas con distintos tipos de impedimentos, lo que equivaldría el 0,96% de la población total de ese año (la población total del Paraguay en 1992 fue de 4.152.588 habitantes). De este número, 21.879 impedidos eran hombres y 17.847 eran mujeres; en el área urbana se detectaron a 20.523 personas con discapacidad de ambos sexos y en el área rural a 19.203.

De acuerdo al tipo de impedimento, había 7.759 personas con parálisis; 5.237 con retardo mental; 4.653 con sordera; 4.381 con ceguera; y 9.782 con otros impedimentos (no ve bien, no oye bien, no especificado).

La valoración global de estos datos no responde a la realidad, ya que se hizo difícil la comprensión del vocablo "impedimento", al ser traducido al guaraní y por falta de capacitación de los encuestadores en esta área en concreto.

Las principales causas directas de discapacidad son: carenciales (anemia, desnutrición, bocio, etc.); enfermedades infecciosas (bronquitis, neumonía, meningitis, varicela); las complicaciones del embarazo y el parto; los accidentes y enfermedades crónicas.

Las causas globales de la discapacidad son la extrema pobreza, las carencias en la atención de la salud y la corrupción político-administrativa de los organismos del Gobierno.

Ámbito político-jurídico

En el campo político-jurídico, el Paraguay ha formulado leyes y creado instituciones para apoyar cualquier acción destinada a lograr la igualdad de oportunidades y la integración plena de las personas con impedimentos (**Irala:** 1994).

Sin embargo, en materia legislativa existe una gran dispersión en la distribución de responsabilidades, no existe coordinación interinstitucional y las instancias legales se refieren tácitamente a la persona rehabilitada.

No hay credibilidad hacia la capacidad y la honestidad en el cumplimiento de los objetivos de muchos funcionarios involucrados en los niveles de decisión. No existen instancias confiables de denuncias de maltratos, corrupción administrativa y violaciones en la institución que debe proteger integralmente a la persona con discapacidad. En el INPRO se han realizado denuncias de acoso sexual e intento de violación que involucran a dos funcionarios de la

institución: un empleado de la sección transportes que fue trasladado a otra repartición del Ministerio de Educación y Culto, y un médico del servicio de diagnóstico y tratamiento que sigue trabajando con más privilegios en relación a sus colegas.

Hemos solicitado informes más detallados a la jefatura de Personal y, por su intermedio, a otras instancias de la institución, sin que hayamos obtenido respuestas de ningún tipo.

Numerosas familias que acuden al servicio de diagnóstico y tratamiento del INPRO han recibido un trato degradante: el pedido de adhesión (afiliación o voto) al Partido de Colorado a cambio de recibir sillas de ruedas, prótesis, órtesis u otros aparatos auxiliares de rehabilitación. Se sigue necesitando un padrino o presidente de seccional colorada que pida trato preferencial o solicite que se haga efectiva la entrega de pedidos de sillas de ruedas u otros elementos. Las familias no se sienten con fuerzas para realizar denuncias, ya que seguirán acudiendo a la institución en busca de distintos tratamientos, y dependiendo de ella.

La Asociación de Padres y Amigos de Deficientes Mentales y Físicos (APADEM-TELETON) que realiza un programa televisivo anual de solidaridad de la ciudadanía con las personas con discapacidad no se propone profundizar en la responsabilidad del estado y el control de las instituciones.

La ARIFA (Asociación de Rehabilitación del Impedido Físico de Asunción), una organización que lideraba la defensa de los derechos humanos de las personas con impedimentos durante la Dictadura, no ha vuelto a realizar denuncias en la actual democracia.

Los líderes de las décadas de los '70 y '80 han retornado otras luchas, y no se ha logrado constituir otra generación que articule los reclamos de miles de personas desprotegidas. Varios dirigentes de las asociaciones autogestionadas de personas con discapacidad hoy trabajan en el INPRO.

Aparato técnico

En relación al aparato técnico, existen pocas personas con capacitación y especialización trabajando en el sector. Los cargos de decisión en los principales organismos de gobierno (Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales, Departamento de Educación Especial y otros) son ocupados por personas adheridas al Partido Colorado, sin tener en cuenta idoneidad, experiencia y compromiso.

No se ha formulado una política de formación y capacitación permanente de recursos humanos requeridos en el sector. El Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) viene contratando en su servicio Diagnóstico y Tratamiento a personas no diplomadas, con conocimientos prácticos y profesionales extranjeros en forma transitoria. Las becas a profesionales son negados sistemáticamente en esta institución. Los profesionales que desean actualizarse deben conseguir préstamos o becas del exterior, o pagar los estudios mediante sus escasos ahorros. No existen en el Paraguay las carreras de fisioterapia, estimulación temprana, fonoaudiología, terapia ocupacional, técnico ortopédico, etc. En la Facultad de Medicina no está incluida la formación en medicina física y rehabilitación (fisiatria).

Teniendo en cuenta la concentración de los servicios en la Capital y área metropolitana, la descentralización de la atención a las personas con discapacidad tendrá en su momento un obstáculo principal: los escasos recursos humanos capacitados y especializados.

Situación laboral

La situación laboral de las personas con discapacidad es la desocupación.

La Municipalidad de Asunción ha implementado a partir de 1993 el "Programa de Inserción Laboral", mediante el cual numerosos jóvenes han podido acceder a un trabajo remunerado. Fueron incorporados a la Municipalidad 20 jóvenes con discapacidad mental como funcionarios.

La Dirección de Acción Social de la Municipalidad de Asunción ha desarrollado programas de prevención de la discapacidad en los barrios ubicados en zonas de riesgo. Se han eliminado barreras arquitectónicas y equipadas plazas para niños con impedimentos.

El Departamento de Educación Especial y el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) tienen talleres protegidos y de formación para el trabajo para escasas personas, y su enfoque en general es poco productivo.

Numerosos jóvenes con discapacidad son utilizados para la mendicidad en las calles de Asunción, sin que se tomen medidas para controlar esta situación.

Educación

No se ha implementado un sistema de detección y atención tempranas a nivel nacional, regional y municipal. Sobre todo en la población infantil de zonas rurales, que van deteriorándose cada vez más, hasta ser excluidos del sistema escolar regular.

El Departamento de Educación Especial del Ministerio de Educación y Culto ha venido realizando un esfuerzo sostenido hacia la integración posible de los niños y jóvenes con necesidades especiales al sistema regular de educación.

Sin embargo, numerosos niños encuentran todo tipo de obstáculos para sus estudios en escuelas comunes, desde la discriminación ("*no puede*") hasta el miedo de los maestros para enseñarles ("*no sé como ayudarlo*").

El nivel de cobertura educativa de los niños y jóvenes con discapacidad es muy bajo. Estimamos que en el año 1992 habían 200.000 niños y jóvenes con necesidades educativas especiales en sus diversas modalidades. Sin embargo, la matrícula en educación especial es de 3.232 inscriptos. Estimando en base a datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos y del Departamento de Educación Especial, vemos que el índice de cobertura es de apenas 2%. En este año la matrícula en educación especial es de 5.211 inscriptos. Los niños con discapacidad, en su mayoría, están confinados en sus hogares y excluidos del sistema educativo regular y especial.

Salud, rehabilitación y Seguridad Social

La planificación y los organismos de servicios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social no contemplan la vertiente socio-sanitaria de la discapacidad.

La mayoría de los niños con discapacidad no obtienen atención en los Centros y Hospitales de su comunidad. Son rechazados y "derivados" al INPRO.

A la mayoría de las madres de niños pequeños que acuden al INPRO se les ha tenido que convencer de que sus niños no necesitan de un "pediatra especial". Llegados al servicio de diagnóstico y tratamiento del INPRO, el niño es "fichado" como "paciente" y continúa su camino hacia la segregación del sistema regular de salud.

La formación y las prácticas de rehabilitación están ligadas a la "enfermedad" y la "incapacidad", al modelo asistencial segregado, concentrado en los Centros de Rehabilitación, que funcionan en su mayoría en el área metropolitana y la Capital del país. No se ha cumplido con el artículo 9, inc. b de la Ley 780/79 que habla del alcance nacional de la rehabilitación y protección. Estimamos que la cobertura en atención de diagnóstico y rehabilitación es de 1,3%.

Asimismo la cobertura de seguridad social es muy baja, y concentrada en Asunción y zonas urbanas. La población de personas con discapacidad que carece, en su mayoría, de trabajo, está fuera del Sistema de Previsión Social.

Deportes

No existe una política integral e integrada de promoción de deportes, ocio y tiempo libre. Los deportes en las escuelas y grados especiales están incentivados por la realización de un gran evento anual, las Olimpiadas Especiales, que tienen gran participación de personas con discapacidad mental.

Mujer y personas con sufrimientos psíquicos

La situación de la mujer con discapacidad y de las personas con sufrimientos psíquicos es de mayor precariedad en todos los ámbitos analizados (salud, educación, trabajo, recreación). Asimismo, numerosas violaciones a jóvenes mujeres con discapacidad han sucedido durante los años 1995 y 1996 sin que se tengan registros.

Los sufrientes psíquicos, excluidos de ciudadanía, deambulan por las calles de las ciudades, sin la atención que necesitan, son internados en el Hospital Neuropsiquiátrico o reclusos en sus hogares.

La formación y las prácticas en psiquiatría están ligadas a la "enfermedad", al modelo asistencial custodialista, concentrado en el Hospital Psiquiátrico monovalente y centralizado. En este Hospital, las condiciones de desarraigo y aislamiento de los sufrientes psíquicos empeoran cada vez más su situación.

La sociedad no está suficientemente informada sobre la situación de las personas con sufrimiento psíquico. El Estado no asegura recursos suficientes ni se preocupa por su calidad de vida, por lo que los sufrientes siguen el camino de la cronificación y estigmatización.

RECOMENDACIONES

- a. Crear una instancia jurídica que articule los esfuerzos de las diversas instituciones, intrasectoriales e intersectoriales.
- b. Formular una política integral e integrada de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad.
- c. Desencadenar procesos de descentralización política, técnica y administrativa en este campo.
- d. Incluir en la reformulación de las instituciones, la participación directa de las personas con discapacidad en los niveles de decisión.
- e. Insistir al Poder Legislativo, sobre el estudio de los proyectos de Ley CONADI e INPRO.
- f. Iniciar urgentemente acciones coordinadas de formación y capacitación de personas (maestros, técnicos, administradores, etc.) requeridas en este sector.
- g. Generar procesos de intercambio de conocimientos y experiencias regionales, municipales y a nivel del Mercosur.
- h. Reformular los modos de capacitación de los recursos humanos, teniendo en cuenta la crisis e inutilidad del modelo de atención asistencial, custodialista y centralizado.
- i. Propiciar la redistribución de recursos administrativos a instituciones y grupos locales y departamentales en base a proyectos concretos.
- j. Denunciar a las instancias del gobierno que correspondan, las condiciones de discriminación y exclusión en que viven las personas con discapacidad en nuestro país.
- k. Difundir a nivel nacional los derechos y las condiciones de vida de las personas con discapacidad.

Bibliografía

- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. **"Estimación y proyección de la población total del Paraguay"**, Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República, Asunción, 1.994.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. **"Censo Nacional de Población y Viviendas 1992"**, Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República, Asunción, 1.994.
- Instituto Interamericano del niño IIN/OEA y APADEM - TELETON (Asociación de padres y amigos de deficientes mentales y físicos de Paraguay. **"Presencia de síntomas y señales de eficiencia o discapacidades. Investigación por muestreo en la población rural de la República del Paraguay (Departamento Central, Cordillera y Paraguari)"**, Montevideo, 1991.
- Irala de Kurtz, Ruth. **"Aspectos legales relacionados a la discapacidad en el Paraguay"**. Conferencia dictada en el 3er. Seminario Iberoamericano de Educación Especial, Ministerio de Educación y Culto y Cooperación Técnica del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalías (España), 1994.
- Ministerio de Educación y Culto. **"Estadística Educativa - Anuario 1.994"**, Subsecretaría de Estado de Educación, Dirección de Planeamiento Educativo, Departamento de Estadística, Asunción, 1.994.
- PNUD - DIBEN - Oficina de las NN.UU. en Viena. **"Propuesta de Plan de Actuación Integral para Personas con Discapacidad"**, Centro de A. Humanitarios y Desarrollo Social, Asunción, 1992.

DETENCIONES ILEGALES Y ARBITRARIAS

Carlos Abadía Pankow

Fundación Tekojoja

CONTEXTO

La privación ilegítima de la libertad es una práctica utilizada en forma sistemática por la Policía Nacional, y consiste en la detención de las personas sin orden judicial, sin haberse hallado en flagrante comisión de delito que merezca pena corporal, o habiéndose dado algunos de los dos extremos expuestos, es detenido pero no es puesto a disposición de juez competente dentro de las 24 horas como lo exige la Constitución Nacional.

Son víctimas de estos tipos de atropellos los sospechosos de haber cometido algún delito o las personas con antecedentes judiciales o policiales. Una vez en la comisaría son sometidos a diversos tipos de tortura tanto físicas como psíquicas a fin de que las mismas confiesen los supuestos delitos cometidos.

Las detenciones ilegales se dan sin discriminación de edad: niños, adultos y ancianos son indistintamente privados ilegalmente de su libertad. Existe en cambio discriminación en cuanto a la clase social: difícilmente los miembros ligados al poder político o económico sean detenidos en forma ilegal. Las personas que sufren estas violaciones a sus derechos son las que tienen pocas posibilidades económicas de acceder a algún tipo de defensa legal.

De hecho, la Policía Nacional no está capacitada para detectar ni intervenir en casos de delitos relativamente sofisticados, como los vinculados con la corrupción por ejemplo, a pesar de que en tales hechos se estafa o roba sumas millonarias.

Es imposible llevar un registro de la cantidad de personas que sufren estas violaciones, pues sólo un número de ellas son derivadas posteriormente a alguna cárcel del país. Los otros detenidos son posteriormente dejados en libertad bajo serias amenazas en caso de abrir la boca.

Son contados los casos en que el propio juez ordena una detención, a pesar de ser el único facultado para disponer esta medida.

Legalmente éste es el procedimiento adecuado y exigido constitucionalmente; pero, en la praxis diaria esta decisión queda en manos de la Policía, que en definitiva no está facultada a detener por sí a nadie, salvo caso de flagrante comisión de delito que merezca pena corporal. De ahí entonces, que la gran mayoría de las detenciones se hacen en forma ilegal en el Paraguay.

Luego de la detención ilegal, la persona puede ser puesta a disposición de un juez; en este caso, el juez inmediatamente trata de legitimar la actuación policial decretando la detención preventiva del acusado. Los jueces no estudian ni controlan el marco dentro del que se procedió a la detención de la persona que es puesta a su disposición; se limita a ratificar este hecho decretando la detención del mismo.

La privación ilegítima de la libertad está prevista y penada en el Código Penal vigente, pero generalmente es vista como un mal menor y tolerable en la lucha contra la "delincuencia". Lamentablemente los funcionarios públicos que cometen estos delitos no son vistos como también como delincuentes, al excederse en sus funciones.

Muchos partes policiales son verdaderas confesiones de haber cometido varios delitos contra el detenido, entre los que se encuentra la privación ilegítima de la libertad. Hasta hoy ningún juez instruyó sumario frente a estas irregularidades, y menos aún procesó de oficio a agente policial alguno.

Hubo ocasiones en que los comisarios recibían de los propios magistrados sugerencias sobre cómo redactar los partes policiales a fin de ocultar las irregularidades que se cometían durante las detenciones, e impedir de esta manera que el recluso consiga rápidamente su libertad.

En estas ocasiones nunca se exigió a la Policía adecuar su conducta a las disposiciones legales vigentes, sino que se limitó a sugerirle que redacten mejor el parte policial. Así, hoy día es fácil leer en estos partes policiales que al detenido se le leyó sus derechos establecidos en el artículo 12 de la Constitución Nacional, cuando de hecho nunca se les leyó nada.

La Policía sólo recibió consejos y asesoramiento sobre cómo ocultar las violaciones que se cometen en los procedimientos de arresto, nunca se sancionó o se impidió que esos abusos sigan siendo cometidos.

Otro hecho bastante grave se da con las ocupaciones por parte de campesinos sin tierra. En estos casos, son los jueces los que ordenan

la detención de los ocupantes, pero la orden de detención no identifica a las personas a ser detenidas. Este poder discrecional de elegir a quién detener queda exclusivamente en manos de la Policía.

Asimismo, ningún juez se constituyó en una Comisaría a constatar la situación de los detenidos, a pesar de que este pedido fue realizado en reiteradas ocasiones por organismos de derechos humanos a la Corte Suprema de Justicia, además de ser de público conocimiento lo que ocurre en las mencionadas dependencias policiales.

La complicidad entre la Policía y los jueces es clara y terminante. Esta situación nos lleva a la conclusión de que los jueces se niegan a ser custodios de las garantías constitucionales, y dan un marco de impunidad a la Policía para que siga actuando al margen de las disposiciones constitucionales y legales.

La Fiscalía General del Estado tampoco hace nada para revertir esta situación. Los agentes fiscales que intervienen en todos los procesos de acción penal pública tampoco reaccionan ante estas violaciones. Jamás han solicitado a un juez que se constituya en una comisaría para verificar la situación legal de los detenidos.

La propia Policía tampoco tiene planes concretos y voluntad política para revertir esta práctica. La gran mayoría de los policías procesados por la comisión de estos delitos son defendidos por los abogados de la propia institución.

No existe una condena oficial contra esta práctica violatoria de la libertad personal. En su discurso habitual, el Poder Ejecutivo simplemente niega esta realidad. Esto último hace que hasta la fecha no exista un plan institucional para crear mecanismos efectivos para el control del actuar policial en esta área.

RÉGIMEN LEGAL

La Constitución Nacional reconoce expresamente en el artículo 9 que toda persona tiene derecho a ser protegida en su libertad. En el artículo 12 establece 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"*.

A este respecto el Art. 8 del Código de Procedimientos Penales considera delito in fraganti: 1) Cuando el autor del hecho es visto en el momento de cometerlo; 2) Cuando inmediatamente después de ejecutado, se le designa como culpable por haber huido u

ocultándose y; 3) Cuando es sorprendido con efectos, armas, instrumentos u otros objetos que hagan presumir su participación en el delito, siempre que estas circunstancias se produzcan en un tiempo inmediato a su ejecución.

Además, el artículo 12 de la Constitución establece que toda persona detenida tiene derecho a ser puesta, en un plazo no mayor de 24 horas a disposición, del magistrado judicial competente, para que éste disponga cuanto corresponda a derecho.

Paraguay ha firmado, ratificado y canjeado varios Tratados Internacionales por los cuales se comprometió a respetar la libertad de las personas, así tenemos:

a. Declaración Universal de Derechos Humanos de 1.948: En el Art. 9 de esta declaración establece expresamente que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

b. Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como "Pacto de San José de Costa Rica" de 1.969: El Art. 7 de esta Convención establece expresamente que:

"1 Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales,

2 Nadie puede ser privado de su libertad, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las Leyes dictadas conformes a ella,

3 Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios,

6 Toda persona privada de su libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o Tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene libertad si el arresto o la detención fuera ilegales."

c. La Convención Sobre los Derechos del Niño de 1.989: En el artículo 37 de esta Convención Los Estados partes velaran por que ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente.

El Código Penal Paraguayo vigente (1910), en su capítulo de los delitos contra las garantías constitucionales tipifica y castiga la privación ilegítima de libertad.

Así el artículo 274 establece: *"El que fuera de los casos previstos por la Ley o contra la prohibición de ella arrestare, detuviere o*

secuestrare a una persona, o la privare de otro modo de su libertad, será castigado de tres a seis meses de penitenciaría."

En el artículo 275 del mismo cuerpo legal se establece expresamente: *"La pena establecida en el artículo anterior será aumentada de doce a diez y ocho meses:*

- 1. Si el delito se comete empleando violencia, intimidación, maltratos o en la persona de un menor de doce años;*
- 2 Si se hubiere cometido el hecho bajo un nombre falso, título falso u orden falsa de autoridad;*
- 3. Si la detención se perpetró para lucrar con los servicios del detenido;*
- 4. Si la detención excediere de ocho días;*
- 5. Si se cometiere por un oficial público o por otra persona legítimamente encargada de un servicio público;*
- 6. Si se cometiere contra un funcionario público o persona encargada legítimamente de un servicio público, o contra un árbitro, testigo, perito o intérprete, para impedirle el ejercicio de sus funciones o por causas de las mismas."*

El artículo 279 del mismo cuerpo legal establece que *"el funcionario público competente que teniendo conocimiento por razón de sus funciones de una detención ilegal, omitiere, retardare o rehusare proceder según corresponda para hacerla cesar; o el que no siendo competente, omitiere dar parte a la autoridad que deba proveer, será castigado con multa de cien a quinientos pesos".*

Con relación a las personas menores de 20 años se da una situación más grave que con los adultos. La Ley 903/81 faculta a los jueces del menor a tomar medidas idóneas para la protección en favor de los niños y jóvenes que se encuentran en Estado de Abandono o de Peligro.

La mencionada Ley no define lo que se entenderá por esos estados, sólo se hace una enumeración confusa e imprecisa de los mismos, dejando en definitiva en manos del juez la decisión. Así, establece que se entenderá por estado de abandono o de peligro cuando los menores de veinte años *"manifiesten tendencia a delinquir"* o *"tengan otros vicios o desarreglos de conducta"*, entre otros. De esta manera, todos los niños y jóvenes pueden ser objetos de "medidas idóneas", pues cualquier hecho o manifestación puede hacer creer al

magistrado que está frente a los otros vicios o desarreglos de que habla el Código.

En la práctica, las famosas medidas idóneas de protección terminan siendo medidas privativas de libertad. Así, el Instituto del Mañana, las Comisarías 12 y 17 y el Hogar María Reina están repletos de personas menores de veinte años recluidas por estar en estado de abandono o de peligro.

Esta Ley resulta inconstitucional, fue derogada en su mayor parte por la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, a partir de la prelación que tienen las leyes, pero en la práctica sigue en vigencia. Esta Ley permite que jóvenes víctimas sean sometidos al mismo trato y procedimiento que una persona acusada de cometer un delito. Esta norma no hace clara distinción entre víctima y victimario y el procedimiento para uno es igual para el otro. De este modo, niños o jóvenes que huelen cola de zapatero, mendigos, menores prostitutas o los acusados de haber homicidio o robo son privados de igual manera de su libertad y todos van a parar en las mismas cárceles o supuestos reformatorios.

ALGUNOS CASOS CONSTATADOS

Abdón Alvarenga Velázquez, procesado actualmente por el supuesto delito de robo frustrado a mano armada en la ciudad de Pedro Juan Caballero es uno de los casos en donde se constatan nítidamente los extremos expuestos precedentemente.

Analizando el expediente encontramos que el sumario fue instruido a partir de un parte policial remitido por la jefatura de Policía del Amambay al Juez de Primera Instancia en lo Criminal.

El mencionado parte contiene la transcripción de un acta de denuncia realizada por la señora Porfiria Encina, que dice haber sido víctima de un hecho de robo frustrado a mano armada (revólver) por parte de cinco sujetos desconocidos; más adelante el parte policial dice expresamente que *"en base a la denuncia que antecede y a través de las investigaciones desplegadas para el esclarecimiento del hecho, se procedió a la detención del sujeto ABDON ALVARENGA VELÁZQUES () quien una vez en esta Jefatura de Investigación de Delitos fue sometido a un minucioso interrogatorio confesando haber tenido activa y directa participación en el hecho denunciado"*.

A partir de lo transcrito se comprueba que la persona fue detenida ilegalmente por la Policía, pues la detención resultó como

consecuencia de las investigaciones desplegadas y no por orden judicial o por hallarse la persona en flagrante comisión de delito que merezca pena corporal, como establece la Ley.

Frente a esta confesión de los policías de haber detenido ilegalmente al procesado, el Juez Darío Estigarribia Cáceres instruyó el correspondiente sumario a través del AI N 52 de fecha 13 de Marzo de 1994 al tiempo que *"confirma la detención del encausado, Abdón Alvarenga Velázquez, quien seguirá guardando reclusión en la Penitenciaría Regional"*.

A partir de la supuesta confesión del procesado en la comisaría también es decretada la detención de Lino Marecos, un tal Vázquez y un tal Villalba.

En fecha 14 de Agosto del año 1996, el Agente Fiscal del caso solicita una sanción de 2 años y 6 meses de prisión en contra del encausado.

Cabe mencionar que en el expediente sólo se ha llamado a ratificar a la supuesta víctima, quien se contradijo con la denuncia presentada en la comisaría. En estos momentos, se aguarda la sentencia que dictará el Juez Bernardo Villalba Cardozo.

Resulta humillante que los encargados y custodios de las garantías constitucionales hagan caso omiso y se conviertan en encubridores de la comisión de los delitos de privación ilegítima de libertad.

Otro caso es el de dos jóvenes que están siendo procesados por el supuesto delito de robo en la ciudad de Ita, cuyos nombres omitimos ex profeso.

Este caso es instruido a partir de un parte policial en el que consta la transcripción de dos actas de denuncia: por un lado, la señora Catalina Narváez López informa que fue víctima de un supuesto hecho de robo ocurrido a la 01:30 horas aproximadamente, en el predio del mercado municipal. Por otro lado, se presenta el Señor Virino Ruiz Díaz, quien denuncia que también fue víctima de un supuesto hecho de robo ocurrido a las 02:30 horas aproximadamente, en el mismo sitio.

Posteriormente a esta transcripción, el parte policial dice expresamente: *"En relación a la presente denuncia el personal de patrulla, anoche alrededor de las 00:01 horas a través de una llamada telefónica anónima, realizó un control dentro del predio del mercado municipal, donde sorprendió a 3 sujetos que salieron corriendo y uno de ellos entró en un patio ajeno ubicado en la calle Tte. Candia esquina Independencia Nacional, donde fue capturado"*.

Del presente parte policial se desprende que el procesado fue detenido media hora antes de ocurrir el primer supuesto hecho de robo y una hora y media antes del segundo.

Frente a esta confesión de la policía de haber detenido ilegalmente, el Juez de Paz Félix Fernando Molas Pallarolas decreta la detención de los jóvenes.

Fabio Manuel Lezcano Seide fue detenido por el supuesto delito de robo. La supuesta víctima, Delicia Acosta de Pintos denunció un supuesto hecho de robo a las 08:45 horas aproximadamente, en el interior de un ómnibus.

Más adelante, el parte policial dice expresamente que *"alrededor de las 10:00 horas personal de este departamento que realizaba vigilancia en las cercanías del lugar del hecho en Herrera y Estados Unidos, visualizó a un sujeto con las mismas características dadas por la víctima, procediéndose a la detención del mismo, quien resulto ser Fabio Manuel Lezcano Seide, con antecedentes penales por delito de robo en Capital. Una vez en ésta, se le leyó sus derechos constitucionales contemplados en el Art. 12 de la Constitución Nacional."*

Aquí también efectivamente se constata que la detención fue ilegal; a pesar de esto, el sumario fue instruido y el Juez interviniente confirmó la detención.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las autoridades policiales siguen cometiendo graves violaciones a los derechos humanos en forma sistemática en el desempeño de sus funciones. Como se ha visto, la privación ilegítima de la libertad es una de ellas.

De manera sistemática y dentro de un marco de total impunidad se violan derechos y garantías reconocidos y consagrados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y Leyes nacionales.

Difícilmente esta situación pueda revertirse sin un cambio de actitud por parte del Poder Judicial, que, como se ha visto, mantiene una posición pasiva y tolerante, hasta el extremo de convertirse en cómplice y encubridor frente a la comisión de estos delitos.

Sería recomendable una condena oficial por parte del Poder Ejecutivo y la elaboración e implementación de un plan a nivel nacional que intente cambiar esta situación, a partir sobre todo, de un estricto control y de una educación humanizante a los agentes policiales.

Es esperable que el Congreso Nacional derogue y actualice la legislación interna, de modo a concordarla con la Constitución Nacional y los Tratados y demás acuerdos firmados por el Estado paraguayo, así como también el nombramiento del Defensor del Pueblo, quien podría resultar en definitiva en una instancia importante de fiscalización de la actividad policial.

ABUSOS Y TORTURAS COMETIDOS POR AGENTES PÚBLICOS

**Soledad Villagra de Biederman y Hugo Valiente
Serpaj-Py**

SITUACIÓN GENERAL, LEGAL E INSTITUCIONAL

En el Paraguay hoy no está tipificada la tortura, lo que significa que esta figura no existe como delito. A pesar de esto, en algunos casos se han caratulado expedientes con el nombre de tortura, pero de ninguna manera esto significa que se tipifique el delito como tal, calificándose finalmente el hecho criminal como lesión corporal.[\[1\]](#)

Las tres sentencias condenatorias en segunda instancia que se han dictado este año por delito de tortura durante la dictadura, se han tipificado como lesiones corporales [\[2\]](#) -agregando en estos casos otros delitos, como homicidio, secuestro, abuso de autoridad, privación ilegítima de libertad-.

La Constitución Nacional paraguaya establece en su artículo 5 que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Se ha consagrado además la imprescriptibilidad de la tortura.

Por otra parte, Paraguay ha ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU (Ley 69/90) y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura de Cartagena (Ley 56/90) que le obligan a esta tipificación, a la investigación y castigo de este delito.

CASOS DE LA DICTADURA

Es necesario y mandatorio de parte del Estado y sus órganos, que se han obligado a ello constitucionalmente y a través de compromisos internacionales, investigar todos los hechos de tortura del pasado [\[3\]](#). Algunos jueces, a pesar de haberse producido con la reforma judicial un cambio importante en la composición de los mismos, son todavía renuentes a abrir sumario y a investigar violaciones acaecidas durante la dictadura [\[4\]](#).

No sólo constitucionalmente y en la legislación internacional vigente está establecida la imprescriptibilidad de la tortura, sino también ha sido consagrada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en varios fallos desde 1993^[5]. Se deberían, en consecuencia, desestimar *in límine litis* todas las excepciones por prescripción que interpongan los abogados de acusados por torturas en la dictadura, quienes lo hacen al sólo efecto de retardar los procesos.

La labor de impulsar los procesos de investigación no se puede dejar librada a manos de particulares, sino que debe ser oficial ^[6], debiendo demostrarse una política firme y decidida de parte del Estado en favor del esclarecimiento y castigo de las violaciones acaecidas durante la dictadura.

La lentitud extrema de los procesos -algunos con más de siete años de duración y sin condenas - planteados por tortura luego de la caída de la dictadura denotan la falencia del Estado y sus órganos en castigar estas violaciones, y favorecen a una impunidad de hecho.

Por otra parte, la falta de tipificación de la tortura ha traído una gran impunidad en los procesos contra torturadores que se han interpuesto después de la dictadura, porque aún cuando existan sobradas evidencias contra ellos -que el descubrimiento de los archivos oficiales de la policía del régimen Stronista ^[7] ha venido a acrecentar a los numerosos testimonios de víctimas sobrevivientes- cuando no se trata de casos de homicidios, sólo puede dárseles una pena ínfima en relación a los delitos cometidos.

Un ejemplo de esto es la liberación, el 12 de marzo, por orden del juez del sexto turno del área penal, del torturador Eusebio Torres, en la querrela que le había interpuesto Valentín Almada, torturado por Torres en el tenebroso Departamento de Investigaciones; la liberación fue por compurgamiento de pena, en proceso por homicidio frustrado y lesión corporal. Una semana antes, otro juez en lo criminal, Rubén Darío Frutos, en el proceso por la muerte de los hermanos Ramírez Villalba, también lo había liberado. Como el delito de tortura no está tipificado, sólo se le pudo querrellar por lesión corporal.

Contra Eusebio Torres, obran numerosas pruebas de su participación en el equipo de torturadores de la Policía Nacional de la dictadura en el "Archivo del Horror", además de los numerosos testimonios de sus víctimas, para quienes está plenamente identificado.

La falta de tipificación de la tortura como delito, se traduce en el proceso criminal en la injusta equiparación penal entre la tortura y la riña. De este modo, las brutales torturas y abusos cometidos por varios policías armados en contra de víctimas sin ninguna posibilidad

de defenderse, secuestradas y encerradas en dependencias oficiales, son juzgadas y penadas de la misma forma que los golpes que cualquier persona podría darse con otra peleando en igualdad de condiciones, en una riña de taberna.

No se ha dado de baja aún a los policías querellados por muertes y torturas durante la dictadura, con el pretexto de no haber sido condenados judicialmente (aún los condenados en segunda instancia siguen cobrando sus haberes). Con sumarios administrativos por denuncias y faltas mucho menores, otros policías son dados de baja.

Cabe preguntarse por qué no se abrió ningún sumario administrativo dentro de la institución a estas personas, aún habiendo pruebas suficientes en los archivos policiales de la dictadura y numerosos testimonios incriminatorios y coincidentes de víctimas sobrevivientes. Con todos estos elementos, se justifica una exhaustiva investigación interna de los peores represores en la historia de la Policía Nacional, para salvaguardar la dignidad de la institución y su adecuación a la democracia.

Atenta, de igual manera, a la democratización de la institución, que el asesor jurídico de la Policía Nacional figure como defensor de algunos de estos torturadores querellados -hecho repetidamente denunciado y sumado al pedido de cancelación de su matrícula de abogado ante estrados judiciales-, porque de esta manera la Policía Nacional le da el injusto privilegio de tener asistencia legal con el dinero de los contribuyentes a quienes están sindicados como los esbirros y torturadores de la dictadura.

CASOS DEL PRESENTE

La falta de tipificación de la tortura se hace patente igualmente en la falta de garantías para las víctimas de la violación a la integridad física en la actualidad. Aunque la tipificación del delito de tortura por sí sola no sería el fin de los problemas, sería un claro mensaje en contra de la impunidad de quienes cometieran esta violación.

Siguen las denuncias respecto de los hábitos heredados de la dictadura por la policía, respecto a las faltas de garantías de los detenidos. Además, existen numerosas críticas al accionar de los jueces, en el sentido de no realizar un control efectivo del quehacer policial.

La tortura y los malos tratos cometidos por agentes públicos siguen siendo un problema, principalmente en los centros primarios de

detención, donde se golpea al "delincuente" sin necesidad, muchas veces, de justificarse ante la sociedad.

Como existe una gran presión ciudadana para que la policía garantice el orden y la seguridad ciudadanas, se toleran muchas veces los abusos en que se incurre en aras de la consecución de este fin [\[8\]](#). Sin embargo, de ninguna manera, por la falibilidad de los procedimientos policiales y la carencia de medios para solucionar el problema de la delincuencia, se pueden justificar estas violaciones.

Generalmente son involucradas como sospechosas de delitos, personas detenidas por la policía de modo ilegal o arbitrario [\[9\]](#), o aún, aunque la detención haya sido legal, es abierto el proceso en contra de ellas en base a un parte policial donde figura una "confesión", labrada en dependencias policiales. La ilegalidad principia entonces con la confesión, que no se puede dar en sede policial, sino ante el juez competente y, porque a menudo se obtiene mediante tortura física o psicológica por los agentes policiales, y por tanto es nula.

Siendo la defensa judicial para indigentes muy escasa, en estas dependencias primarias, y encontrándose por tanto los detenidos en total indefensión, la mayoría de las veces se prolonga su detención por un plazo mucho mayor al establecido en la Constitución Nacional y el artículo 344, inc. 1 del Código de Procedimientos Penales -24 horas para ponerlas a disposición de un magistrado competente-. También en el derecho internacional, los plazos de las detenciones son los más breves posibles, por considerarse que los plazos amplios de detención facilitan la práctica de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.

Los jueces finalmente toman como válidos los partes policiales, y la supuesta "confesión" de los inculpados, a pesar de que no es la Policía la autoridad competente ante la que deben declarar, que la Constitución y las leyes establecen que nadie está obligado a declarar contra sí mismo y que la confesión del inculpadado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza [\[10\]](#).

Es en los sistemas de interrogación a los detenidos comunes en las Comisarías y en lugares primarios de detención, donde se constatan mayores casos de torturas. Estas se hacen muchas veces de manera a no dejar rastros visibles, como bolsas de plástico en la cabeza para dejar sin aire al detenido y luego golpes en el estómago, las plantas de los pies y las manos, para que sea difícil obtener certificados médicos posteriormente. También son torturas los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se sufren en los centros de reclusión, aunque no dejen huellas físicas, y se prueban por la mera observación de la situación en que se encuentran los reclusos, los

insultos, las amenazas de castigos y la insalubridad de los locales de detención.

En otros casos sí se han dejado huellas físicas de las torturas, como en el caso de golpes con mangueras cargadas de tierra, puñetazos, cachiporrazos y picanas eléctricas. Del mismo modo, se ha intentado incomunicar a los detenidos para lograr que en un tiempo largo de detención se diluyan las pruebas.

En cualquiera de los casos, deben realizarse investigaciones exhaustivas cuando hay denuncias -ya que éstas implican siempre vencer el miedo a autoridades que abusan del poder- o cuando se constata la violación al derecho de integridad física, para poder identificar a los responsables, castigarlos y poder reparar las consecuencias del hecho.

En este sentido, son muy positivas las recientes visitas sorpresivas de fiscales a los centros de detención, porque significan poder prevenir las torturas [\[11\]](#), y es de esperarse que éstas se realicen en todo el país, sobretodo en lugares alejados de la Capital.

Los abusos, torturas y malos tratos se dan generalmente a personas de estratos sociales humildes, con o sin antecedentes penales, a menores de la calle y afectan de manera especial a campesinos sin tierra, apresados tras desalojos.

Una excepción a este tipo de víctimas se produjo este año en la Huelga General del 2 de mayo, cuando se detuvo y torturó a un grupo de cinco jóvenes que participaba en la huelga, quienes hasta ahora deben soportar un proceso judicial interpuesto por la policía por rebelión. [\[12\]](#).

De la misma manera, el trato cruel, inhumano y degradante se da en personas en custodia del Estado, en cárceles, en centros de detención y en cuarteles militares. [\[13\]](#).

Si bien las modalidades y condiciones de detención pueden variar según los recursos de que se disponga, esas variaciones no pueden herir la esencia del trato humano y el respeto de la dignidad de todas las personas privadas de libertad que constituyen una norma básica de aplicación universal que no puede depender totalmente de los recursos materiales. [\[14\]](#).

Asimismo, en el caso de los cuarteles militares, el Estado no puede, con el pretexto de obtener mayor eficiencia y orden en el cumplimiento de sus fines, vulnerar el derecho a la integridad personal de los individuos que se hallan bajo su custodia, sometidos al cumplimiento de cargas públicas.

Estos abusos se dan a pesar de que no existían, como en el pasado, una directiva oficial de parte del Gobierno, del Ministerio del Interior ni mucho menos de la Policía Nacional en el sentido de infligir torturas o malos tratos.

La existencia de torturas actuales se ha reconocido incluso a nivel oficial en el informe del Paraguay ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas [\[15\]](#); además, ha sido denunciada desde algunas dependencias oficiales, como la Dirección de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y las Comisiones de Derechos Humanos de ambas cámaras del Congreso y otros miembros del Parlamento. Por ejemplo, en junio la senadora Elba Recalde y la senadora Antonia Núñez de López reconocían que seguía existiendo la tortura en el Paraguay, y mientras la primera lamentaba que la Policía siguiera siendo represiva antes que preventiva y que las mayores violaciones de Derechos Humanos se dieran en las comisarías y cárceles del país, la segunda, decía que los problemas penitenciarios ayudaban a que no se terminaran estos hechos (citado de El Día, 22/jun/1996).

Este reconocimiento de actores judiciales o parlamentarios, de que se sigue torturando es auspicioso, y constituye el primer paso para su erradicación, al contrario de posturas gubernamentales por las cuales se niega su existencia.

Debido a presiones, sobre todo desde el Congreso, se han hecho intentos muy loables dentro de la Policía Nacional para no dejar impunes estos malos tratos, sumariando administrativamente a algunos policías y pasando los antecedentes de ciertos casos a la justicia penal, lo cual debe ser ampliamente publicitado.

Sin embargo, a pesar de cierto reconocimiento oficial de que se sigue torturando, y de numerosas denuncias obrantes en la justicia en la actualidad, no se conocen casos en que los policías acusados por tortura hayan sido condenados judicialmente, lo que crea una gran impunidad y permite que estos abusos se sigan cometiendo.

Esta impunidad ha sido puesta de manifiesto por la Comisión contra la Tortura de las Naciones Unidas cuando expresa su preocupación por la falencia de los tribunales paraguayos de reaccionar de manera "rápida y firme" ante las denuncias de tortura y malos tratos [\[16\]](#).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practican la tortura representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones al derecho de integridad física, aún en el supuesto de que una persona dada no

haya sufrido torturas, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto [\[17\]](#).

Por otra parte, la Corte Interamericana ha dicho que el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de Derechos Humanos. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los Derechos Humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

Desde 1990, fecha en la que Paraguay ratificó tanto la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, el país ha incumplido con el compromiso establecido con éstas ratificaciones, que es el de adecuar su legislación interna a la normativa de las Convenciones.

Es así que el artículo 1 de la Convención Interamericana dispone que *"Los Estados Partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención"*, y el Artículo 6 de la misma Convención establece expresamente que *"De conformidad a lo dispuesto en el artículo 1, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción. Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos para de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad. Igualmente, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción"*.

También el artículo 4 de la Convención contra la Tortura de la ONU, aprobada por Ley 69/90, dispone que *"Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura"*.

Es obligatoria por tanto, la tipificación del delito de la tortura de acuerdo a las pautas establecidas en el derecho internacional,

también a través de instrumentos tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, se ha incumplido con los compromisos internacionales, entre otras violaciones, al no otorgar un recurso sencillo, rápido y efectivo ante la justicia a las personas cuando se violan sus derechos (artículo 25 Convención Americana), al no respetar su integridad física (artículo 5 Convención Americana) y al no otorgar el derecho a indemnización al que toda persona ilegalmente detenida o presa tiene derecho (artículo 9 Pacto de Derechos Civiles y Políticos).

INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Actualmente se encuentra en estudio en la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo del Senado el proyecto de Código Penal, donde se contempla la tipificación de nuevos delitos, entre ellos, el de tortura.

En este proyecto se utiliza un sistema de técnica jurídica por el cual se evita definir los delitos, sólo se los describe, derivándose luego su penalización a otros artículos que establecen las penas. En el caso de la tortura se ha hecho una suerte de excepción al incluir el término tortura.

Sin embargo, en este proyecto no se contemplan los estándares internacionales en materia de tortura, y adolecerá de inconstitucionalidad si no se adecua a la legislación vigente en el tema, que por orden de prelación, es superior al Código Penal: las Leyes N 69/90, que aprueba la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes y la N 56/90 que aprueba la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

La primera de estas Convenciones define la tortura como *"Todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán tortura los dolores*

o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas."

El proyecto, en el estado en que se encuentra en la actualidad, no contempla las pautas establecidas en el derecho internacional para la penalización de la tortura. El mismo expresa lo siguiente:

297 bis Tortura:

El que, con la intención de destruir o dañar gravemente la personalidad de la víctima o un tercero, y obrando como funcionario o de acuerdo con un funcionario,

1. realizara un hecho punible contra

1) la integridad corporal (artículos 110 al 113)

2) la libertad (artículos 119 al 121, 123)

3) la autonomía sexual (artículos 127, 129 al 130)

4) menores (artículo 132)

5) la legalidad del ejercicio de funciones públicas (artículos 296 al 299)

2. sometiera la víctima a graves sufrimientos psíquicos, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años (ni mayor de quince años).

Observación:

El inciso 1 se aplicará aún cuando la calidad de funcionario 1. careciera de un fundamento jurídico válido, o 2. haya sido arrojada por el autor.

RECURSOS QUE UTILIZAN LAS PERSONAS CUYO DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICA HA SIDO VIOLADO

Los recursos que se utilizan a nivel interno son denuncias a diversas instituciones del Estado que tienen competencia para recoger estas denuncias [\[18\]](#) y a nivel judicial.

Como no existe Defensor del Pueblo, quien estaría a cargo de recibir estas denuncias y de fiscalizar el cumplimiento del derecho a la integridad física, otros órganos del Estado suplen por el momento su papel, aunque no pueden de ninguna manera ser sus sustitutos, ya que constitucionalmente esta institución -la Defensoría- es la que más amplias facultades tiene para combatir las violaciones de derechos humanos.

En este sentido, la Fiscalía General del Estado, a través de su Departamento de Derechos Humanos, recibe una gran cantidad de casos, sobretodo desde el nombramiento del nuevo director del

mismo, Luis Alfonso Resck. Con la práctica instituida por este Departamento, de las visitas sorpresivas de los fiscales a los lugares de detención, se pueden recoger denuncias in situ de las violaciones, que es una de las mejores maneras de prevenirlas. Además, en la Fiscalía se tiene la ventaja que al realizar una denuncia, se puede inmediatamente abrir un proceso judicial para la investigación de los hechos y hacer el seguimiento del proceso.

Esto se vuelve imprescindible, puesto que las personas que han sido torturadas, generalmente de condición humilde, pocas veces querellan a sus victimarios, ya que esto implica tener abogados, siendo muy pocos los que llevan estos temas, y siendo aún más escasas las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que pueden dar asistencia jurídica gratuita [\[19\]](#).

Las Comisiones de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados cumplen también un papel muy importante, al hacerse eco de muchas denuncias, publicitarlas por los medios de prensa y haciendo uso de sus atribuciones constitucionales para llamar a audiencias públicas a los responsables institucionales de los hechos denunciados.

Sin embargo, el recurso judicial es el único que puede juzgar y castigar a los responsables de estos hechos, por lo cual es importante que se ejerza, y que los jueces y tribunales le den el impulso necesario a los procesos de derechos humanos a fin de hacerlo un recurso rápido y efectivo.

En los casos en que se hayan agotado estos recursos de jurisdicción interna, no haya debido proceso legal en la legislación interna para ejercer un derecho, no se haya permitido al presunto lesionado el acceso a los recursos o se le haya impedido agotarlos, o haya retardo injustificado en la decisión de los mismos, se puede recurrir ante una instancia internacional.

Se han iniciado en el curso de este año en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dos casos por violación al derecho de la integridad física (Artículo 5 de la Convención Americana). CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) y SERPAJ Paraguay han llevado el caso de Víctor Hugo Maciel, soldado muerto por "descuereos" (ejercicios físicos forzados) mientras cumplía su Servicio Militar Obligatorio, en el que se alega además de esta violación a la integridad física (Art. 5), la de la vida (Art. 4), libertad física (Art. 7) y protección judicial (Art. 25) y se ha presentado el caso del Panchito López por CEJIL y Tekojoja, alegando la violación al Art. 5 de la Convención, a la libertad personal (Art. 7), a las garantías judiciales (Art. 8), a los derechos del niño (Art. 19) y a la protección judicial (Art. 25).

Se encuentran además en tratamiento en la Comisión otros casos por torturas, ocurridos durante la dictadura. Entre ellos el caso de Julián Cubas, ocurrido durante la dictadura, sobre el cual hubo una audiencia en la Comisión en el mes de octubre de este año con representantes de los peticionarios y del gobierno. Presentaron el caso ante la Comisión el pasado año el Comité de Iglesias y el Law Group.

CASOS DENUNCIADOS

El 16 de enero Ricardo Villalba y Ricardo Martínez denunciaron apremios físicos de parte de efectivos de la Comisaría 17 de San Isidro de Lambaré, a cargo del Crió. Joel Núñez. Este les habría tenido incomunicados por varios días, impidiendo a sus familiares verlos con el argumento de que el juez era el que debía dar permiso para el efecto. Una vez que sus familiares que habían constatado que los detenidos fueron castigados por la policía, no pudieron realizar una inspección médica, porque el Comisario Núñez se negó a tal posibilidad.

Villalba acusó al Crió. de ser el primero en golpearlo, imitándolo luego sus efectivos, con golpes de cachiporras. Según la versión de los policías, Villalba tenía antecedentes penales y estaba loco y en sus accesos de demencia se castigaba a sí mismo, dándose golpes en la pared y las rejas. El Juez de Paz de Lambaré, ante esta denuncia, registró al joven y no solicitó asistencia médica, a pesar de mostrar signos de torturas. (Citado en La Nación y El Día, 16/ene/1996).

Un preso de la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este, Amado Valiente Escobar, denunció ser torturado en la Comisaría 1a. de esta ciudad. Tras haber sido detenido el 15 de febrero, fue acusado de ser un tal Jorge González, presunto robacoches. Refirió que los policías no aceptaron explicaciones de su verdadera identidad, se negaron a ver sus documentos personales, trasladándolo a patadas a la Comisaría y robándole efectos y documentos personales. Dos oficiales de apellido Amarilla y Agüero lo estuvieron golpeando, hasta que el primero, viendo la identificación del detenido, le dijo a su compañero que no era el que buscaban, a lo que el otro respondió que era mejor enviarlo a la cárcel para que no los denunciara. Fue conducido a un calabozo y azotado en la espalda con una manguera cargada de tierra, le dislocaron el tobillo y fue sometido a choques eléctricos. Estuvo cuatro días encerrado en una celda aparte, bebiendo sólo agua y recibiendo constantemente amenazas de muerte, de expulsión del país, entre otras, por parte de Amarilla, en caso que denunciara lo que pasó. El 19 de febrero Amado Valiente fue trasladado al calabozo

de la Jefatura de Policía, en donde le golpeó un oficial el departamento de Investigaciones.

El 7 de marzo, los oficiales José Antonio Hotto y Nicolás Cabral, de la comisaría de Tuna, Departamento de Caazapá, dispararon con una escopeta calibre 16 en contra de Francisco Ayala, dirigente de una organización campesina. Hasta el momento, la Policía no inició una investigación del caso y los campesinos que quedan en el asentamiento siguen siendo hostigados por funcionarios policiales.

Luciano Cañete, joven detenido por la policía, denunció haber sido sometido a salvajes torturas el 15 de abril. Trabajando de chofer, fue secuestrado de la vía pública por dos policías armados, despojado del vehículo y llevado al Departamento de Control de Automotores y luego al Departamento de Narcóticos, donde en horas de la noche, le pusieron una bolsa de plástico en la cabeza, para asfixiarle, y le dieron puñetazos en el estómago. Luego de dos horas de tortura e interrogatorio, lo llevaron nuevamente al calabozo. Al día siguiente le dijeron que podía irse. Sin embargo, fue nuevamente interceptado por policías que le cubrieron la cabeza con una manta y lo llevaron a un lugar alejado. Una vez allí, a la vera de un río, le ataron los pies con una soga y lo colgaron boca abajo. Nuevamente le pusieron una bolsa de hule en la cabeza, esta vez con agua, lo que le causó un desmayo. Al despertar, continuaron maltratándolo y lo amenazaron repetidamente para que no contara lo que pasó. Lo llevaron a Dpto. de Automotores y lo encerraron en un calabozo, donde fue nuevamente interrogado por cinco policías, hasta que finalmente, a medianoche, otro policía y su patrona lo llevaron al hospital San Lorenzo. En el camino le reiteraron que si hacía una denuncia, le costaría la vida.

El 9 de abril, Luciano Antonio Lugo denunció ante el Departamento de Derechos Humanos de la Fiscalía haber sido víctima de detención ilegal, torturas y abuso de autoridad en el año 1966, en la Compañía Torín, del Departamento de Caaguazú. El fiscal de la Circunscripción Judicial de Caaguazú y San Pedro, Julio Solaeche, elevó la denuncia y dictamen al Juzgado de Carlile Gauto; en junio solicitó al juez instrucción sumarial, audiencias testificales y ratificación del denunciante. Hasta la impresión de este informe, cinco meses después, el Juez Carlile Gauto no se había expedido sobre este pedido.

En fecha 10 de abril, Jacinto Ismael Rolón denunció ante el Departamento de Derechos Humanos torturas, apremios físicos, y apresamiento ilegal de que fuera víctima por Antonio Campos Alum, Felipe Nery Saldívar, Alfredo Stroessner y otros en el año 1965, en el local de la Comisaría 9a., la Comisaría 1a. y la Central de Policía. Se adjuntaron datos del Centro de Documentación y Archivo (Archivo del

Horror) en mayo de 1996. Todavía no se había abierto sumario en el Juzgado del décimo turno, que investiga el caso.

El 18 de abril, Arsenio Villalba declaraba en el Juzgado y ante la prensa (en Última Hora, 18/abr/1996) que había sido torturado en dependencias de Investigaciones de la Policía Nacional, para que declare ser un sujeto de nombre Fermín Carrillo. Como la Policía tenía los nombres de Alcides Ramón Villalba, Felipe Espínola y Fermín Carrillo como sospechosos de la muerte de un despachante de aduanas, detuvieron a los dos primeros y luego a Arsenio Villalba equivocadamente. Para no salir mal parados, según la denuncia de éste último, lo obligaron bajo tortura a decir que él era Fermín Carrillo. Para demostrar su verdadero nombre llevó su libreta de baja.

El 2 de mayo, día de la Huelga General convocada por las Centrales obreras, organizaciones campesinas y de jóvenes, fueron detenidos Vidal Acevedo (Coordinación Cultural Recreativa Trinidense-CCRT), Fidel Fernández (Asociación de Artesanos de la CUT), Jorge González Rojas (Sindicato de Gas Corona), Camilo Soares (Coordinadora de Jóvenes Organizados) y Luis Vallovera (CCRT), este último también periodista de Radio FM Trinidad. Los mismos fueron golpeados en la calle por los uniformados, con cachiporras y patadas, aún estando en el suelo y sin ofrecer resistencia (como consta en numerosos testimonios gráficos de prensa) y llevados detenidos ilegalmente a la Comisaría 12. Una vez allí, fueron objeto de torturas, humillaciones y vejámenes. Los agentes los arrastraron, les cortaron el pelo en forma desprolija con cuchillo y tijera mal afilada, les tocaron los genitales y el ano y les pusieron dinero en la boca. Les obligaron a hacer ejercicios forzados y correr perseguidos por un perro policía, a abrir las piernas desmedidamente, les golpearon y les obligaron a golpearse entre sí. Fueron liberados el mismo día, luego de que se interpusiera un habeas corpus en su favor y que el propio juez declarara ante la prensa que su detención fue ilegal. Luego de sucesivas manifestaciones en contra de la impunidad de la represión y de los vejámenes a que fueron sometidos, se abrió un sumario policial en contra de los agentes de la Comisaría 12a., oficial inspector Julio César Onichi (quien recibió un castigo disciplinario consistente en arresto durante unos días), el oficial ayudante Jorge Palacios, el suboficial insp. Feliciano Ortega, los suboficiales ayudantes José Escurra y Teresio Daniel Añazco y el agente conscripto Víctor Antonio Careaga. Fue nombrado juez instructor el comisario principal Luis Higinio Servín Núñez. Los responsables están libres y sin ningún proceso criminal en contra. Hasta hoy, en cambio, las víctimas soportan un insólito proceso en el Juzgado en lo criminal del 2o. turno, abierto ese mismo día, acusados por la Policía bajo los cargos de alzamiento armado contra la autoridad pública, rebelión y desacato a la autoridad pública. En el parte policial se relatan estos hechos como ocurridos en las calles Eusebio Ayala y Defensores del

Chaco, donde los procesados no estuvieron, ya que habían sido detenidos ilegalmente en Artigas y Lombardo (a varios kilómetros del lugar de la denuncia policial). La Policía presentó como pruebas del alzamiento armado, una resortera, palos de diverso tamaño y algunas piedras, que fueron desestimadas por el juez, quien ordenó destruir esos elementos. A pesar de la cantidad de elementos probatorios de la irracionalidad de la denuncia, como testificales, fotografías, etc., el sumario sigue abierto en perjuicio de las víctimas. Asimismo, los jóvenes denunciaron estos hechos ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y ante el Departamento de Derechos Humanos de la Fiscalía.

El 24 de mayo, Francisco Ramón Palacios, interno del Penal de Emboscada, denunció la brutal golpiza de la cual fue objeto por parte de dos guardiacárceles del penal. La golpiza se había realizado en presencia del entonces director del penal y recientemente nombrado director de la Penitenciaría de Tacumbú, Jerónimo González Vera. En la ocasión fue agredido otro interno, Juan Azcona, quien quedó en peor estado que Palacios, según el denunciante. La denuncia se realizó ante el juez Arnulfo Arias, quien pasó los antecedentes al juez de turno, Rubén Darío Frutos, para que instruyera sumario (en ABC Color, 24/may/1996).

El 27 de mayo Mario Franco Orzusa, poblador del asentamiento 24 de junio de San Lorenzo, querelló a los suboficiales de la Policía Nacional, Mario Peña y Benicio Romero, de la Comisaría 1a. de Villa Hayes, por los delitos de abuso de autoridad, atropello de domicilio, secuestro, lesión corporal y homicidio frustrado. Estos, junto con De los Santos Florentín, de la comisión vecinal que lo quería desalojar del terreno que ocupaba (al parecer reservado a un comisario), lo secuestraron de su domicilio, agrediendo a su esposa e hijos, lo golpearon frente a ellos, lo alzaron a un automóvil y lo siguieron golpeando reiteradamente, amenazándolo de muerte y de violarlo antes de matarlo. Luego pararon al costado de un camino, lo golpearon hasta cansarse, disparándole entonces un tiro a matar, que le rozó el lado derecho de la sien. Creyéndole muerto, lo dejaron tirado a la vera del camino Villeta-Guyrati.

A los suboficiales mencionados se les arrestó en la Agrupación de Seguridad y se les abrió un sumario administrativo en la justicia policial.

El 4 de junio, Livio Díaz Flores -interno del Penal Regional de Ciudad del Este- denunciaba haber sido torturado por efectivos de investigaciones de la policía de Ciudad del Este. La denuncia refiere que Díaz Flores fue golpeado durante dos días en sede policial, para que declarara en contra suya y de Francisco Leguizamón, este último, ejecutado por equivocación por agentes de la Policía en plena vía

pública, en el barrio Remansito. El denunciante sostuvo que al final de su declaración, frente a la escribana Rogelia Zarza Lima, se vio obligado a complicar al abatido como supuesto cómplice del asalto, por temor a ser nuevamente torturado por el jefe de sección de Investigaciones, Crió. Simeón Portillo y otros efectivos policiales. Dijo que actuaron como animales, pegándole en el estómago hasta hacerle vomitar sangre, lo patearon y golpearon en el cuello y en la cabeza. La Policía presentó una declaración donde Díaz Flores afirmaba que una camioneta robada en un asalto le fue entregada por el fallecido Francisco Leguizamón. En el hecho fue herido también el hijo de Leguizamón, de nombre Néstor. Otro detenido, Roberto Martínez Gómez, afirmó también que él y su compañero fueron objeto de golpizas. El jefe de Policía local, Crió. Prin. Juan Valerio Figueredo, calificó de natural las acusaciones de robacoches y admitió que la Policía podía equivocarse.

El 8 de agosto, 12 jóvenes que se encontraban en un bar de la ciudad de Minga Guazú, relataron que fueron detenidos ilegalmente por agentes policiales de la jefatura de Alto Paraná; una vez en esta sede, fueron brutalmente apaleados. Posteriormente los liberaron, y sus familiares denunciaron el hecho por la radio, a raíz de lo cual, los efectivos implicados amenazaron gravemente a los denunciantes. Al ir las víctimas al Centro de Salud de Minga Guazú a solicitar certificados médicos, el médico de guardia se negó a expedirlos sin consentimiento de la Policía.

Andrés Ahrens, un recluso detenido en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, denunció el 16 de agosto, ante el juez del crimen del 2do. Turno, haber sido torturado por policías integrantes de la Brigada 4 de San Lorenzo. Dijo que estando beneficiado legítimamente con el régimen de salidas temporarias, fue secuestrado sin ningún motivo en la vía pública y llevado a un arroyo cercano a un matadero, donde lo desnudaron, golpearon y sumergieron repetidamente en el agua, para que confesara su culpabilidad en un robo de vehículo.

El 29 de agosto, en Ciudad del Este, tres jóvenes denunciaron ser salvajemente torturados en la comisaría del barrio Don Bosco. Crispulo Oviedo Duarte, uno de ellos, denunció, con el rostro ensangrentado, a poco de ser liberado, haber sido sometido a apremios físicos con Julio Galeano y otro joven de quien no sabía el nombre (en ABC Color, 30/ago/1996). En la denuncia ante tribunales señaló que el propio jefe de la comisaría, Miguel Ángel Acosta, dirigió la tortura. Dijo que fueron retenidos por seis días, lapso durante el cual fueron golpeados, despojados de sus pertenencias y obligados a trabajar forzosamente como albañiles. Uno de los torturados era personal de una empresa de seguridad y fue despojado de un reloj, cadena, dinero en efectivo y un revólver.

En agosto, Roque Sánchez, Isidro Paredes y Benigno Cristaldo, dirigentes de la Asociación Nacional Campesina del Guairá y Caazapá, reclusos en la cárcel regional de Villarrica, relataron ante miembros del Parlamento haber sido torturados. Sánchez dijo ser torturado por el Crió. Leoncio Denis de la alcaldía de Paso Yobái. Se le exigió declarar a la fuerza involucrándose a sí mismo y sus compañeros en el asesinato de un alemán, hecho en el que no tenían ninguna vinculación. Benigno Cristaldo denunció ser golpeado brutalmente, mientras estaba esposado, por funcionarios de la jefatura de investigaciones de la Policía -destacándose entre éstos un suboficial de apellido Recalde-, tanto en la comandancia de Villarrica como en la alcaldía de Paso Yobái, lugares donde fue llevado. En este último lugar le cubrieron la cabeza con una bolsa de polietileno tratando de asfixiarlo, mientras le golpeaban a la altura del estómago para obtener la confesión. Le estiraron del cabello, le patearon y le golpearon en ambos oídos fuertemente con la bolsa puesta. Le hicieron sentar en el piso a pleno sol y le patearon en la columna y la nalga, abofeteándolo y acusándolo de saber todo sobre la muerte del alemán. Tres médicos certificaron las torturas que sufrieron los campesinos.

Varios jóvenes del barrio Tacumbú denunciaron en octubre, ante la justicia, al Comisario Agustín Lovera por maltratos físicos y torturas, cuando fueron detenidos acusados de posesión y tráfico de marihuana. La detención fue ilegal, produciéndose cuando se encontraban tomando tereré en el domicilio de uno de los jóvenes. Según los denunciados, fueron golpeados con cachiporra en la planta de los pies y manos, fueron acostados boca abajo y pisoteados. Se evidenciaron los rastros de golpes en los siete jóvenes detenidos.

En octubre, La Coordinadora Obrera Campesina de Concepción denunció que los 72 agricultores de un asentamiento de Nueva Germania, Departamento de San Pedro, fueron torturados. Los labriegos fueron detenidos en una redada policial, sufriendo apremios físicos en la dependencia policial local y luego reclusos en la penitenciaría de Concepción. Cristóbal Olazar, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Concepción, manifestó haber notado hematomas en el cuerpo de los campesinos torturados por la policía de San Pedro.

En octubre, campesinos de los departamentos de Itapúa, San Pedro y Caaguazú, denunciaban ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado y ante la representación local de la ONU, las continuas vejaciones de las que habían sido objeto por parte de la Policía Nacional. La denuncia señalaba que asentamientos de campesinos de Aguerito, Toro Pirú I y II, Tava Guaraní, Karapa'í, Edelira, Nueva Germania y Pedro Giménez sufrieron atropellos, desalojos violentos, quemas de ranchos, apresamientos masivos, encarcelamiento de

activistas y dirigentes de Concepción, cercando policialmente la zona, prohibiendo a los moradores la libre comunicación y el libre movimiento, impidiendo la compra de alimentos y dificultando hasta la provisión de agua, secuestrando además documentos y quemándolos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Se debe tipificar la tortura como delito, y que esta tipificación esté de acuerdo a la normativa internacional vigente en las Convenciones contra la tortura. Asimismo es importante desvincular del estudio del Código Penal esta tipificación por la tardanza que un cuerpo legal conflictivo como éste puede llevar.

B. El gobierno debería tener una postura oficial más clara y coherente en favor de la protección de los derechos humanos. El veto del Poder Ejecutivo a la ley de indemnización y el posterior pedido de inconstitucionalidad de la ley contradicen el compromiso del gobierno de garantizar los derechos humanos, manifestado en la formulación de un plan de prevención y promoción de los derechos humanos y en la ratificación de numerosos compromisos internacionales.

C. Las visitas sin previo aviso recientemente realizadas por parte de la Fiscalía General del Estado a los centros de detención constituyen un control importante y plausible en la prevención de la tortura. Los jueces, fiscales y procuradores fiscales deberían realizar constantemente visitas sorpresivas y frecuentes en las Comisarías y en los Centros de reclusión, para detectar las condiciones de los detenidos, a las que se podrían llevar incluso médicos. Estas visitas deben hacerse tanto en la capital como en el interior del país.

D. Las denuncias sobre malos tratos deben ser investigadas eficazmente por las autoridades competentes. Debe imputarse a quienes se declaren culpables la responsabilidad correspondiente y las presuntas víctimas deben tener recursos eficaces a su disposición, incluso el derecho a obtener reparación.

E. Es necesario garantizar a las víctimas un recurso judicial rápido y efectivo que ampare sus derechos. Para combatir la impunidad causada por la lentitud del sistema judicial, tanto los jueces como el Ministerio Público deben empeñarse especialmente en impulsar los procesos por violaciones de derechos humanos para que se restablezca la confianza de las víctimas en la justicia y la no impunidad.

F. La imprescriptibilidad de la tortura debe consagrarse en la práctica de los juzgados y tribunales inferiores rechazando in limine todos los recursos que se interpongan alegando la prescripción de la tortura.

G. Es importante que exista transparencia en el castigo de las torturas. La policía que tiene en custodia a detenidos y los militares que tienen en custodia a soldados cumpliendo el servicio militar obligatorio deberían dar la mayor difusión a los procedimientos internos de investigación que se realizan contra los miembros de estos cuerpos que han abusado de su autoridad y cometido torturas.

H. Además de ser sometidos a sumarios internos, los policías y autoridades acusadas de cometer torturas y malos tratos deben, en todos los casos, ser procesados judicialmente de oficio, por constituir los abusos de autoridad delitos de acción penal pública.

I. Se debe dar de baja a policías y militares que han cometido torturas. No se puede permitir que sigan impunemente dentro del cuadro de estas instituciones -y aún menos gozando de privilegios inmerecidos- los oficiales de los cuerpos represivos de la dictadura. Para tener una Policía confiable y acorde a los nuevos tiempos, se precisa tomar medidas contundentes en este sentido.

J. Es imprescindible educar a funcionarios policiales y a autoridades que tienen a su cargo personas en custodia en la protección de los derechos humanos. Esta educación en derechos humanos no debe circunscribirse a un marco teórico, sino traducirse en la aplicación práctica de los derechos y garantías según los estándares internacionales y cómo utilizar modernos métodos de investigación criminal.

NOTAS FINALES

1. El Código Penal paraguayo actual, de 1914, castiga en el Capítulo XIII, de los delitos contra la vida, la integridad orgánica y la salud de las personas, los delitos de lesión corporal (que son los que se aplican en casos de tortura):

ART. 341.- El que sin intención de matar causare a alguna persona un daño en el cuerpo o en la salud, será castigado:

Lesiones graves:

1. Con dos a cuatro años de penitenciaría, si el hecho ha producido la debilitación permanente de un sentido o de un órgano, o una

dificultad permanente de la palabra, o de una deformación permanente del rostro, o peligro de muerte.

Lesiones gravísimas:

2. Con dos a seis años de penitenciaría, si el hecho ha producido una enfermedad de la mente o del cuerpo cierta o probablemente incurable, o la pérdida o inutilización de un sentido, de un miembro importante, o de un órgano.

Lesiones leves:

Las demás lesiones serán castigadas con penitenciaría de tres a siete días, por cada día de enfermedad, o de inhabilitación para sus ocupaciones diarias que ocasione al paciente la lesión de que se trata, pena que nunca podrá exceder de cinco años.

2. Ver comentario sobre las mismas en el informe del derecho a la vida.

3. *"El Estado está en el deber jurídico de investigar seriamente, con los medios a su alcance, las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a las víctimas una adecuada reparación"*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Godínez Cruz del 26 de julio 1987, Excepciones Preliminares, párrafo 91.

4. Ver casos denunciados en 1996 de Luciano Antonio Lugo y de Ismael Rolón.

5. Resolución de la Corte Suprema de Justicia del 27 de mayo de 1993 en el caso de Bienvenido Cáceres.

6. Este deber de investigar debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad (Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velázquez Rodríguez, 29/VII/88 párrafo 73).

7. Denominados oficialmente Centro de Documentación y Archivo del Poder Judicial y coloquialmente "Archivo del Horror".

8. Prueba de esto son algunas de las publicaciones en la prensa -sección policiales- de presuntos "delincuentes" ya con signos de

haber sido torturados y que no se cuestionan, a pesar de ser una prueba flagrante de abusos y violencia policial.

9. Sin orden judicial y sin que se haya encontrado a éstas en flagrante comisión de delito que merezca pena penitenciaria, como expresamente lo ordena la Constitución Nacional en su artículo 12 y concordantemente el Código de Procedimientos Penales en sus artículos 6 y 7.

10. La nulidad del uso de la prueba conseguida con apremios ilegales está establecida en la Constitución, que señala en el Artículo 17 *"En el proceso penal o cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 9) que no se le opongán pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas"* y Art. 18 *"Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo"*; en las Convenciones internacionales ratificadas por el Paraguay: *"ninguna declaración que se demuestre que ha sido hecha como resultado de tortura puede ser invocada como prueba de ningún procedimiento, salvo en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que se ha formulado la declaración"* (Art. 15, Convención contra la Tortura de la ONU, en concordancia Art. 14, Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos) En cuanto al Código Procesal Penal vigente, en referencia a lo mismo dice lo siguiente: Art. 10. *"Ningún acusado puede ser obligado a declarar contra sí mismo"*; Art. 198. *"Tampoco podrán emplearse con el procesado género alguno de coacción o amenazas, ni falsas promesas"*; Art. 286. *"Para que la confesión produzca plena prueba, se requiere que medien conjuntamente las siguientes condiciones: (...) 3) Que no medie violencia, intimidación o falsas promesas"*.

11. La realización de estas visitas coincide plenamente con lo establecido por las Naciones Unidas en el Protocolo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

12. Ver sección casos de este informe.

13. Ver informes sobre situación carcelaria, Fuerzas Armadas y esclavitud de soldados sometidos al Servicio Militar Obligatorio.

14. Comité de DDHH/ONU Comentario General 9, Párr. 3. Informe 1982, Pág.99.

15. Informe 1994 de Paraguay ante el Comité de DDHH del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, párrafo 156.

16. Informe del Comité contra la Tortura, A/49/44, 12 de julio de 1994, párrafo 59.

17. Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, Párr. 175.

18. En este sentido, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo que no tiene entre sus funciones recibir denuncias particulares, aunque podría hacerlo en el futuro.

19. En este sentido cabe destacarse la labor del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), la de la Fundación Tekojoja para los casos de menores, y más recientemente, la de la Asociación Americana de Juristas, (AAJ) filial Paraguay.

SITUACIÓN CARCELARIA en Paraguay

Soledad Villagra de Biederman y Hugo Valiente (SERPAJ-Paraguay)

RÉGIMEN INSTITUCIONAL CARCELARIO.

Existen 17 centros de reclusión para personas dependientes de distintas instituciones estatales. Por un lado, se encuentran en dependencia de la Dirección General de Institutos Penales (Ministerio de Justicia y Trabajo) las siguientes penitenciarías:

- Penitenciaría Nacional de Tacumbú.
- Correccional de Mujeres "Casa del Buen Pastor".
- Penal de Máxima Seguridad de Emboscada.
- Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo.
- Penitenciaría Regional de Concepción.
- Penitenciaría Regional de Ciudad del Este.

Dependiendo de la Dirección General de Protección al Menor (Ministerio de Justicia) se encuentra el Instituto Nacional de Reeducción "Coronel Panchito López", correccional para menores de edad comprendidos entre los 14 y 19 años.

Están a cargo de la Policía Nacional (pero en proceso de transferencia a la Dirección de Institutos Penales) las Penitenciarías Regionales de Pedro Juan Caballero, Encarnación, Villarrica, Pilar y San Juan Bautista. Además está la Comisaría N 9 (detenidos por homicidios en accidente de tránsito), Comisaría N 12 (lugar de detención de mujeres), la Comisaría N 17 (lugar de detención de menores), la Agrupación Especializada de la Policía (donde funciona una cárcel para policías).

Dependiendo de la Dirección del Servicio de Justicia Militar, que a su vez depende del Comandante en Jefe de las FF.AA., se encuentra el Penal Militar de Itaugua, donde se encuentran reclusos oficiales, sub-oficiales y soldados procesados o condenados por los Tribunales Militares.

De acuerdo a datos de setiembre de 1996, se encontraban reclusos 3.510 personas en las instituciones penitenciarias civiles, 18% más que la cantidad de personas reclusas en octubre de 1995, representando una tasa de reclusión de 70,8 personas reclusas cada 100.000 habitantes (la tasa de reclusión en octubre de 1995 era de 61,55 reclusos por cada 100.000 habitantes).

MARCO LEGAL

La Constitución Nacional establece en su artículo 20 que *"las penas privativas de la libertad tendrán por objeto la readaptación social de los condenados y la protección de la sociedad"*.

En el artículo 21 se prescribe que *"las personas privadas de su libertad serán reclusas en establecimientos adecuados, evitando la promiscuidad de sexos. Los menores no serán reclusos con personas mayores de edad. La reclusión de las personas detenidas se hará en lugares diferentes a los destinados para los que purguen condena"*.

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** establece, en su artículo 10, y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** en su artículo 5, principios rectores sobre las condiciones de privación de la libertad de las personas, como el trato humano y el respeto debido a la dignidad inherente de los detenidos; la separación entre condenados y procesados y entre mayores y menores; la reforma y la readaptación social de los condenados como finalidad del sistema penitenciario.

Asimismo existen recomendaciones, como las **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos** aprobadas por el Consejo Económico y Social el 31 de julio de 1957 (Resolución 663 CI XXIV), y **Reglas Mínimas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad** aprobadas por la Asamblea General mediante su resolución 45/113 que establecen principios rectores en la materia.

La Ley Penitenciaria n 210 de 1970 se encuentra absolutamente desfasada en relación a la propia Constitución Nacional y a los objetivos que esta establece para la reclusión carcelaria; resultando totalmente inadecuado para desarrollar una política penitenciaria.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Infraestructura edilicia

La mayoría de los edificios que fungen de establecimientos penitenciarios presentan graves deficiencias en cuanto su idoneidad para establecimientos carcelarios. Casi todos ellos no constituyen estructuras adecuadas para ser cárceles, sino que son construcciones destinadas -tras algunas intervenciones- a ser utilizadas como alojamiento de colectivos de personas. Las construcciones no presentan criterios de clasificación, están hechas con materiales

desmontables, lo que facilita su destrucción en caso de motines, con pésimas instalaciones eléctricas y servicios sanitarios en muy mal estado; asimismo, en casi todas las prisiones existen muy pocos espacios para la práctica de deportes o el esparcimiento.

Por ejemplo, en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú existen pabellones (A, B, C y D) que carecen de una adecuada iluminación en los corredores y en algunas celdas, y una vez caída la noche, se convierten en lugares controlados por bandas de reclusos, en los que los guardiacárceles no se arriesgan a ingresar y donde se registran con mayor frecuencia riñas, pillajes y otro tipo de hechos violentos entre internos. En estos pabellones, las puertas y ventanas se encuentran derruidas en gran parte, lo que impide que puedan cerrarse. En cuanto a los baños son antihigiénicos, con cañerías vetustas y destruidas en gran parte, húmedos y sucios.

En el Penal de Máxima Seguridad de Emboscada, los dos pabellones donde se alojan los reclusos no tienen ninguna iluminación artificial; prácticamente no tienen mobiliario, solamente camas dobles, sin ningún tipo de implemento. Las celdas presentan un aspecto vacío, húmedo, sucio y oscuro. A través del pasillo cruza una canaleta que desagota el agua servida del único baño del penal, llenando las celdas de un hedor insoportable.

Otra instalación que presenta un estado lamentable es la Penitenciaría Regional de Encarnación. No existen celdas propiamente dichas, sino pabellones de diverso tamaño para alojamiento de grandes grupos. El principal de todos, de uno 500 m, está dividido en dos pisos mediante un entrepiso fino de maderas viejas y semi podridas que acarrearán un serio peligro de derrumbe.

La mayoría de las instalaciones penitenciarias son viejas, sobre las que se fueron incorporando, sin planificación algunas ampliaciones y refacciones, que vinieron a incorporar mayor caos y desorden a las instalaciones.

En junio de este año, una comisión de inspección penitenciaria de la Corte Suprema de Justicia integrada por los magistrados Luis María Benítez Riera, Tomás Damián Cárdenas, Anselmo Aveiro(h) y el secretario general de la Corte Suprema, Víctor Manuel Núñez, quien fue director de Institutos Penales, elaboró un informe que fue remitido al Ministro de Justicia, Sebastián González Insfrán, a cargo de quien se encuentran los establecimientos de reclusión.

Los puntos que se tuvieron en cuenta en el informe son:

- 1. establecimientos de reclusión;*
- 2. Admisión y clasificación de internos;*

3. condiciones de vida;
4. régimen disciplinario;
5. información y quejas;
6. trabajo;
7. relaciones sociales;
8. educación y recreación;
9. asistencia espiritual;
10. asistencia médica;
11. asistencia social;
12. asistencia pospenitenciaria;
13. personal penitenciario;
14. traslado de reclusos;
15. régimen de salidas transitorias.

El revelador documento ponía énfasis en la necesidad de una reforma inmediata de la situación. Manifestaba que *"surge la evidencia de que existen situaciones que requieren urgente corrección y decisiones energéticas. Así, la Corte considera lamentable que existiendo tanta superpoblación en el penal de Tacumbú, todo un pabellón esté desocupado para reparaciones. Igual ocurre con el régimen de actividades; no es posible que a media tarde se sirva la cena quedando ociosos los internos a partir de ese momento hasta el día siguiente, por el simple detalle de no contar con las instalaciones eléctricas apropiadas. Es evidente que situaciones como las señalada pueden y deben tener urgente remedio"*. Luego señalaba que en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú ninguna de las previsiones legales es observada. Conviven en total promiscuidad reclusos primarios y reincidentes, universitarios y analfabetos, jóvenes y adultos, violadores, homicidas, asaltantes, robacoche, etc. Se mezclan homosexuales, travestís y enfermos de sida, drogadictos y enfermos mentales, en total violación de las elementales normas de reclusión. No se tiene en cuenta la edad, profesión, estado familiar, oficio, naturaleza y clase de delito, ni antecedentes penales, aunque hay algunos procesados por delitos económicos que ocupan celdas de privilegio en los últimos años.

Otra deficiencia apuntada por el informe de los jueces es que la Penitenciaría no comunicaba al juez competente haber admitido a un procesado en el establecimiento. Los funcionarios del área judicial sólo informan al juzgado que entiende en la causa de un interno cuando éste es llamado a prestar declaración indagatoria. Este pésimo sistema de registro también se observa en la comunicación entre los funcionarios del penal y los jueces al momento de otorgar la libertad de los detenidos. Por ejemplo, el recluso Nidio Rafael Villasboa, del Penal de Máxima Seguridad de Emboscada denunció el 13 de setiembre, durante una visita judicial, que tenía orden de libertad por compurgamiento de pena desde agosto de 1995, dictada por el juez del crimen de Encarnación Agustín Lovera Cañete, y sin

embargo todavía guardaba prisión sin que el juez ni las autoridades penitenciarias supieran por qué.

El presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Raúl Sapena Brugada, señaló en una conferencia de prensa el 22 de junio, que el Poder Ejecutivo debía poseer buenos recursos económicos para los programas carcelarios, ya que el 50% de todas las tasas judiciales se destinan para este fin, lo que implicaba alrededor de 50 millones de guaraníes por día. En efecto, la Ley 669 de 14 de setiembre de 1995 **Que modifica los gravámenes específicos establecidos en la Ley N 284/71 de Tasas Judiciales**, en el artículo 12 inciso a) establece que el *"El producido de las tasas judiciales, luego de deducido el costo de impresión de las estampillas, será distribuido como sigue: a) 50% (cincuenta por ciento) para la construcción y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria de la República, que incluye además el funcionamiento de centros alternativos de reclusión penitenciaria, centros de asistencia post-penitenciaria y de talleres, y escuelas de artes y oficios. El monto respectivo deberá incluirse en el Presupuesto del Ministerio de Justicia y Trabajo, en el rubro correspondiente. A dicho efecto será depositado en una cuenta especial a nombre de dicho Ministerio"*.

El Ministro de Justicia, Sebastián González Insfrán destacó en una conferencia de prensa el 4 de octubre, que el dinero que debía percibir su cartera en concepto de tasas judiciales era usada no sólo para construcciones sino también para la adquisición de vehículos y medios de comunicación. El presupuesto destinado a los penales es de 29.500 millones de guaraníes, pero que al 30 de setiembre el ingreso había sido de apenas 9.000 millones (en Noticias, 4-10-96, Pág. 50)

Sobrepoblación carcelaria

Las condiciones en la infraestructura física de las instituciones penitenciarias tienen una repercusión directa en otra de las deficiencias acuciantes del sistema carcelario, que es la superpoblación. De acuerdo a cálculos hechos en base a la información oficial del Estado, el sistema carcelario se halla sobrepasado en un 118% en relación a su capacidad de albergue, presentando algunas cárceles situaciones realmente críticas de hacinamiento y promiscuidad.

Cuadro estadístico

Sobrepoblación en el Sistema Penitenciario. Año 1996.

Cárcel	Capacidad (*)	Sobrepoblación en %
--------	---------------	---------------------

Tacumbú	500	184
Emboscada	216	-63
Buen Pastor	100	36
Panchito López	100	134
Ciudad del Este (Hombres y mujeres)	252	96
Concepción	100	118
Coronel Oviedo	80	286
Policía Nacional	265	134
TOTAL	1.613	118

Fuente: "Casas de la Violencia. Diagnóstico de la Situación carcelaria en el Paraguay". Ministerio Público. 1996. Dirección de Institutos Penales. En ABC, 7-10-96, Pág. 63.

El hacinamiento, lógicamente, causa un estado de exacerbación e irascibilidad de los reclusos que puede explotar en cualquier momento. La comida resulta insuficiente para todos, así como los lugares de descanso y recreación. Por ejemplo, en cada una de las 300 celdas existentes en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, sólo se puede albergar a 3 reclusos, aunque en la práctica se alojan entre 6 y 8 internos.

Entre 1995 y 1996 se registraron 14 muertos en el penal de Tacumbú (Henry Landino Rozzo, Atilio Arce, José Luis Saavedra, Héctor Iván Quintana, Wilson Leiva, Alicia de León, Gustavo Bareiro, Mariano Garcete, Melanio Espínola, Martín Benítez, Rubén Darío Medaglia, Pedro Adencio Mello, Epifanio Franco y Magno Mendoza). El 4 de julio fallecieron dos reclusas en el Buen Pastor; Lourdes Estigarribia abatida por un guardiacárcel cuando intentaba fugarse del penal y Feliciano Coronel, más conocida como "Chana", apuñalada por otra interna en los confusos incidentes que se produjeron en esa ocasión.

El hacinamiento provoca asimismo que muchos reclusos deban dormir de a dos por cama, en el suelo, a la intemperie en improvisadas carpas, etc.

En la Penitenciaría Regional de Encarnación, con una capacidad para 80 reclusos, se alberga actualmente a 344 presos en pésimas condiciones higiénicas. La infraestructura del penal se compone de un pequeño patio para recreación y un galpón con un entrepiso y planta baja. Sólo en el entrepiso duermen unas 100 personas, algunas en el suelo. La instalación cuenta con dos baños, lo que implica que cada baño es usado como mínimo por 150 personas. El predio donde está

asentada la cárcel pertenece a la Policía Departamental de Itapúa, y son policías los encargados de la seguridad de los presos, situación irregular ya que el sistema penitenciario debe administrarse por la Dirección General de Institutos Penales.

La misma situación crítica se observa en las penitenciarías de Ciudad del Este y Coronel Oviedo, entre otras, donde debido al hacinamiento los internos deben dormir en el piso.

Asimismo, la casi periódica detención masiva de campesinos sin tierra, que son remitidos a las Penitenciarías Regionales tras ser desalojados por la Policía Nacional de las propiedades que ocupan, provoca que la situación, ya de por sí crítica, empeore durante los lapsos de reclusión de los labriegos.

A principios de junio, campesinos detenidos de Simón Bolívar hicieron una huelga de hambre en demanda de su libertad y mejores condiciones en el presidio de Coronel Oviedo; señalaban que era casi lo mismo estar o no en huelga de hambre, porque allí casi no se comía, no se tenían ni las más mínimas condiciones de vida.

La Penitenciaría Regional de Concepción tiene una capacidad máxima para 100 personas y cuenta con 139 camas según afirmaciones de su director, el mayor (SR) Lucio Esquivel; sin embargo allí se encuentran reclusas 218 personas. El hacinamiento de reclusos se da en niveles preocupantes en el pabellón de adultos mayores (Noticias, 8-10-96, Pág. 47).

CONDENADOS Y PROCESADOS

Sólo el 4,3% de las personas reclusas se hallan con condena. Existe una gran cantidad de personas procesadas que guardan reclusión en las instituciones penitenciarias (el 93,7% del total de personas reclusas), quienes de acuerdo al principio de inocencia presunta, potencialmente podrían ser absueltos en sus procesos, pero sin embargo guardan reclusión desde hace años, en algunos casos. Por ejemplo, Altagracio Arrúa, continuaba en la cárcel de Tacumbú por sexto año consecutivo sin condena. Su proceso se encontraba abierto en circunscripción judicial de Itapúa.

Esta situación, revela por una parte la lentitud e ineficacia de la justicia paraguaya, pero lo más grave es que tanto procesados como condenados se encuentran reclusos en total promiscuidad en todas las cárceles del Paraguay, sin ningún tipo de diferenciación entre los mismos.

Al respecto, si bien la Ley 210/70 establece en su artículo 8 que se clasificará a los internos teniendo en cuenta el sexo, la edad, naturaleza y clase de delito, antecedentes penales, grado cultural, profesión u oficio y estado familiar, en base a un análisis criminológico hecho al interno al ingresar al penal, en la práctica, conviven todos los presos sin distinción alguna. Sólo en algunas prisiones, existe una división en base a la capacidad económica del recluso, importando el acceso a pabellones en mejor estado en la medida en que el interno tenga mejores condiciones para pagarlo. En algunas penitenciarias regionales, tampoco es observada la separación entre reclusos menores y mayores de edad; asimismo, en el Penal de Máxima Seguridad de Emboscada, suelen ser trasladados en forma totalmente irregular, internas del Buen Pastor o menores reclusos en el Panchito López, considerados "revoltosos" por los directores de sus establecimientos.

CUADRO

Población Penal en Paraguay. Condenados y procesados.

Cárcel	Población	Condenados	% percent.
Tacumbú	1.420	92	6.5
Emboscada	80	3	3.8
Buen Pastor	136	7	5.1
Panchito López	234	4	1.7
Ciudad del Este (Hombres)	450	12	2.7
Ciudad del Este (Mujeres)	44	2	9.1
Concepción	218	10	4.6
Coronel Oviedo	309	4	1.3
Policía Nacional	619	14	2.3
Total	3.510	150	4.3

Fuente: Dirección de Institutos Penales. En ABC, 7-10-96, Pág. 63.

Alimentación y salud

El menú ofrecido en las cárceles consta de tres comidas (desayuno, almuerzo y cena), con excepción del Buen Pastor, donde se sirve una merienda y de la Penitenciaría Regional de Encarnación donde sólo se

sirve almuerzo y cena. La comida cotidiana consiste en cocido negro con galleta como desayuno y algún caldo (locro, poroto o puchero) para almuerzo y cena. Esta alimentación no reúne los requisitos mínimos en cuanto a cantidad, variedad y sobre todo valor nutricional.

En todas las cárceles existe una gran cantidad de presos que comen de otra fuente, ya sea porque reciben de las visitas o compran de las cantinas que los propios reclusos tienen en los penales.

La deficiencia en cuanto a provisión de alimentos en las instituciones carcelarias obedece en gran medida al escaso presupuesto que se asigna a este rubro. Un promedio de 1.346 guaraníes por día por recluso para satisfacer las tres comidas diarias.

CUADRO

Gasto en alimento. Presupuestado para 1996. (En guaraníes)

Cárcel	Gasto anual presupuestado (En guaraníes)	Gasto por día y por recluso (En guaraníes)
Tacumbú	732.848.991	1.414
Emboscada	90.000.000	3.082
Buen Pastor	82.418.557	1.660
Ciudad del Este (Hombres)	166.979.176	1.017
Ciudad del Este (Mujeres)	30.328.850	1.888
Concepción	112.797.160	1.418
Coronel Oviedo	90.000.000	798
Total	1.305.372.734	1.346

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Instituto Penales y al Presupuesto General de Gastos de la Nación para 1997.

La suma de dinero tomada como base para el cálculo, se hizo en base a lo previsto en la Ley del Presupuesto de Gastos de la Nación; dicha cifra en la práctica puede ser menos porque no todo lo presupuestado es efectivamente ejecutado, por lo que el gasto por día por recluso podría ser menor. Del mismo modo, se debe matizar esa cifra ya que esos fondos son utilizados también para la compra de carbón y raja, así como en otros insumos de cocina. También del mismo monto, se alimenta al personal de seguridad de los penales.

Los internos de los diferentes penales se encuentran en una situación de abandono en cuanto a la provisión de asistencia médica y de

medicamentos. Existen penales (los que están a cargo de la Policía Nacional) donde no existen farmacias ni médicos asignados para los reclusos. En otros, el escaso presupuesto y la falta de equipamiento hacen que los médicos y las instalaciones no puedan cumplir con su cometido. La asistencia odontológica también presenta graves deficiencias. En cuanto a la asistencia psicológica, sólo los penales de Asunción cuentan con profesionales psicólogos, aunque en reducido número, mal pagados y en condiciones que hacen imposible realizar seguimiento de los casos.

Nuevamente, las deficiencias presupuestarias son otra de las causas para que la falta de asistencia médica sea grave en los penales; sólo se tiene presupuestado un promedio de 27.582 guaraníes al año por recluso para la compra de medicamentos.

Cuadro estadístico.

Gasto en medicamentos. Presupuestado para 1996.

(En guaraníes)

Cárcel	Gasto presupuestado. (En guaraníes)	Anual	Gasto anual por recluso. (En guaraníes)
Tacumbú	41.211.075		29.022
Emboscada	2.100.000		26.250
Buen Pastor	11.447.200		84.171
Ciudad del Este (Hombres)	8.782.040		19.516
Ciudad del Este (Mujeres)	5.788.800		131.564
Concepción	2.472.000		11.339
Coronel Oviedo	1.483.200		4.800
TOTAL	73.284.315		27.582

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Instituto Penales y al Presupuesto General de Gastos de la Nación para 1997.

Por otra parte, la entrega de productos de higiene personal es muy limitada, entregándose con variada periodicidad un pan de jabón para el aseo personal y de ropas, y en algunos casos creolina para la limpieza de las celdas. Otro tipo de productos como cepillos de

dientes, pasta dental, toallas o jabones para el pelo no se entregan nunca.

CONDICIONES PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LOS PROCESADOS

El sistema penitenciario paraguayo no tiene ninguna condición para fomentar la reinserción social del presunto delincuente; la falta de trabajo es una característica de todas las cárceles. Las actividades que se desarrollan son llevadas por propia cuenta de los reclusos, careciéndose por completo de planes de trabajo organizados y dirigidos por la institución. Asimismo, la falta de educación y formación profesional, la falta de personal instructor, elementos e instalaciones adecuadas para tal fin, impiden la creación del espacio y medios necesarios para la reinserción pretendida.

Referente a la ayuda post-penitenciaria, ésta no existe, de modo que el interno que recupera su libertad no tiene ningún respaldo estatal para conseguir trabajo ni para poder sobrevivir sin la necesidad de tener que volver a delinquir, sumado este hecho al ser estigmatizado por la policía y la sociedad tras su paso por la cárcel.

Esta falencia no resulta justificada, ya que el artículo 12 inciso a) ya mencionado, establece que del 50% de lo recaudado en tasas judiciales se destinará, entre otras cosas, a la habilitación de centros de asistencia post-penitenciaria.

La situación en el "Panchito López"

Especial atención merece la situación en la que se encuentran los menores reclusos en el Correccional "Panchito López", de Asunción. La situación en la que se encuentra este penal es más que lamentable.

Construido originariamente para servir de vivienda particular, es desde el 28 de julio de 1992 usada como penal, sin que cuente con los mínimos aspectos edilicios y de espacio para servir de institución de reclusión de seres humanos. Albergaba en setiembre de 1996 a 234 internos de los cuales solo 4 tienen condena.

Cuadro estadístico.

Población Penal del "Panchito López". Por edad.

Edad.	Cantidad
14 años	6
15 años	25
16 años	42
17 años	63
18 años	50
19 años	48

Cuadro estadístico.

Población penal del "Panchito López". Por delito.

Delito	Cantidad parcial	Cantidad Total
Robo		126
Homicidio		54
Delitos varios		54
Violación	17	
Robo vehículos	11	
Atropello de domicilio y homicidio frustrado	6	
Lesión corporal	12	
Posesión y tráfico de marihuana	5	
Abigeato	3	

Fuente: Dirección del Correccional "Panchito López". En Última Hora, 2-10-96, Pág. 5

El predio tiene una superficie de 4500 m, con dos pabellones de 14x5 m, dos de 7,5x6 m, otros tres de de 5x4 m, 6,5x5 m y 6x5 m respectivamente. El conjunto cuenta con 7 celdas en pésimo estado sanitario, con malas instalaciones eléctricas, deficiente ventilación y donde el hacinamiento es alarmante. No funciona ni uno solo de los ventiladores instalados porque les falta el interruptor.

La capacidad de albergue del Panchito está sobrepasada en un 134%. Del total de internos, 87 no tienen camas; duermen de a dos por cama o en el piso sobre papeles de diario, tanto en invierno como en verano. Los colchones son inadecuados, sucios o rotos, sin cobertura ni sábanas. La mayoría de los internos no tiene ropas adecuadas, llega al Correccional con la ropa con la que fueron detenidos y no se les proporciona nada más.

El hacinamiento contribuye a que las situaciones de violencia física y moral, incluyendo violaciones sexuales, se sucedan casi a diario, con consecuencias irreparables para la salud de los jóvenes. Estos se encuentran absolutamente desprotegidos frente a las agresiones de las que son víctimas por parte de otros internos.

Las instalaciones sanitarias están en un estado deplorable; las cisternas no funcionan, las duchas tampoco. Las letrinas están expuestas, sin una sola cortina que de un mínimo de privacidad, y los internos deben hacer sus necesidades fisiológicas a la vista de todos. El hedor de los baños, la humedad y la mugre impregnada al piso inunda las celdas volviendo el lugar insoportable. En algunas celdas, las cañerías del desagüe están trancadas, y el agua servida inunda el baño.

Los menores de 14 y 15 años se encuentran separados en un pabellón distinto. Por lo demás, no existe separación entre condenados y procesados, entre reclusos nuevos y "antiguos", así como tampoco separados por tipo de delito. Como ejemplo, está AMS de 17 años; fue enviado allí por orden del Juez de Paz de Itaugua Marcial Emilio Parquet. Se encuentra procesado en el juzgado de Alcides Corbeta, secretaría 26 por el delito de robo. Robó 3.000 guaraníes.

Durante el tiempo de reclusión, la mayoría de los jóvenes no realiza ningún tipo de actividad, programa de rehabilitación o trabajo. Los niños y jóvenes son introducidos en el llamado ciclo de aprendizaje negativo, es decir, adquirir y perfeccionar los conocimientos de cómo delinquir.

El grave hacinamiento en el que se encuentran los reclusos ha sido siempre reconocido por el Gobierno, pero calificado por éste como "provisorio". Se han producido en los últimos años numerosos motines en protesta por la situación en la que viven.

No son llevados a disposición de juez competente dentro de las 24 horas, como prescribe la Constitución. No es infrecuente que alguno de los internos espere recluido en el lugar más de dos meses antes de prestar declaración indagatoria.

El Informe elaborado por la Corte Suprema de Justicia en junio de 1996, concluyó en que el "Panchito López" es *"absolutamente inapto para el cumplimiento de sus fines"*. Destacaron el hacinamiento en los dormitorios y el escaso espacio para las prácticas deportivas. *"En resumen, y como es de público conocimiento, las condiciones en que se desenvuelven en el 'Panchito López', solo nos resta concluir que el establecimiento no se ajusta a las exigencias de una institución de su naturaleza, por lo que requiere urgente atención de las autoridades competentes"*.

El 24 de setiembre de 1996 el presidente Wasmosy visitó el Correccional "Panchito López", calificando el lugar de pésimo y calamitoso. Dio órdenes al Ministro de Justicia Sebastián González Insfrán para que se introduzcan mejoras en el penal en un plazo máximo de 8 días. Wasmosy afirmó durante la visita, que estaba estudiando la posibilidad de trasladar a los internos a unidades militares. Ciertas mejoras fueron introducidas en el aspecto edilicio como el cambio del tejado de las habitaciones, sistema eléctrico y sanitario y la ampliación de otras dependencias, pero no implican un cambio substancial en la situación del "Panchito López".

El 2 de octubre la Comisión de Derechos Humanos de Diputados convocó a comparecer ante la Comisión al director de este Correccional, para evaluar soluciones al problema de hacinamiento del mismo. El Director, José María Salinas, declaró que el problema del "Panchito López" no presenta solución a corto plazo, y sobre todo, no ofrece ninguna posibilidad de real de reeducación de los reclusos, destacando el alto índice de reincidencia en la población penal, especialmente entre los comprendidos entre los 18 y 19 años. También señaló que la institución no recibe el dinero proveniente de las tasas judiciales para la construcción de infraestructura, porque él Correccional no forma parte de la Dirección de Institutos Penales.

En noviembre de 1996 doce reclusos del "Panchito López", casi todos ellos con procesos pendientes por robo, se declararon en huelga de hambre en reclamo de mayor celeridad en sus procesos judiciales. Dos de ellos se cosieron la boca como medida extrema para no ingerir alimentos.

El caso del "Panchito López" ante la CIDH

En agosto de 1996 el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Fundación Tekojoja presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una denuncia contra el Estado paraguayo por violación de los artículos 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño) y

25 (protección judicial) en relación al artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la situación del "Panchito López". La denuncia solicita que la Comisión declare al Estado paraguayo en violación de los citados artículos de la Convención.

El caso fue presentado ante esa instancia a raíz del agotamiento de los recursos internos y por retardo injustificado de justicia. El 12 de noviembre de 1993, la Fundación Tekojoja presentó un hábeas corpus genérico en favor de los menores recluidos en el "Panchito López". La figura del hábeas corpus genérico establecida por la Constitución Nacional en su artículo 133 inc. 3, dispone que se podrá interponer esta garantía en el caso de violencia física, psíquica o moral que agraven la situación de las personas legalmente privadas de su libertad.

La acción tenía la finalidad de que el juez interviniente, previa comprobación de la gravedad de las condiciones de vida denunciadas, intimara a los funcionarios del Gobierno a proponer, en el plazo perentorio de quince días, otro lugar para el traslado de los reclusos, inspeccionara los lugares propuestos a fin de que reunieran las condiciones mínimas necesarias, y de ser posible, ordenar inmediatamente el traslado de los menores. En el caso de que el Gobierno no propusiera lugar alguno, se ordenaría la reclusión domiciliaria de todos los jóvenes del reformatorio, a excepción de quince de ellos, máxima cantidad que el local podría albergar humanamente.

El juez dio curso a la acción en noviembre de 1993, dividiendo el juicio en dos etapas: la primera, tendiente a demostrar la veracidad de la situación de violencia en la que sobreviven los menores, y la segunda, tendiente a hacer efectivas las garantías constitucionales. El Ministerio de Justicia y Trabajo apeló la resolución del Juez de 31 de diciembre de 1993 por la cual se admitía que se llevaran a cabo las pericias propuestas, apelación que fue rechazada el 14 de marzo de 1994 por la Cámara de Apelación, aclarando que el recurso interpuesto desvirtuaba la naturaleza sumaria y breve del juicio de hábeas corpus, desnaturalizando esta institución.

Los peritajes llevados a cabo en la primera etapa del proceso a través de especialistas de diferentes áreas llegaron a conclusiones dramáticas. Un psiquiatra y dos psicólogos concluyeron en su peritaje, luego de un análisis previo de la situación del penal de menores, que era imposible la rehabilitación de los jóvenes en esas condiciones, y que esta situación por sí misma constituía un atropello a los Derechos Humanos y una fuente de recursos humanos para el crimen organizado.

Un médico, en su informe pericial al juez, certificó la alarmante situación de abandono en que se encontraban. Relató que el 100% de los internos tenía sus dientes cariados, sin tratamiento ni posibilidad de tenerlo; que uno de ellos se había introducido un clavo incandescente en una muela cariada por ser desesperante el dolor y no tener analgésicos ni antibióticos.

Una trabajadora social certificó en su informe pericial el maltrato de los guardias hacia los menores, la falta de respeto a la dignidad de los mismos, la falta de espacio físico y las condiciones insalubres de vida en el Correccional, la falta de elementos mínimos de higiene y salud, la alimentación y atención médica inadecuada. Concluyó que el Correccional no es un espacio de rehabilitación y educación, que la institución afianza en los menores elementos que conducen a la delincuencia. Afirma que el "Panchito López" como institución acciona en toda su magnitud en la violencia física, psíquica y moral hacia los menores.

Un ingeniero civil concluyó en su informe pericial al juez que el Correccional era un lugar no habitable y que no reunía las condiciones mínimas para serlo. Que de hecho, vivir en esas condiciones inhumanas, crea situaciones de violencia que sólo pueden perjudicar al menor antes que volverlo una persona útil a sí misma y a la sociedad, que al encerrarlo es responsable de brindarle las condiciones mínimas de hábitat mientras se halle recluido.

Se realizó una inspección judicial, e incluso la situación crítica de los detenidos en el Correccional fue reconocida por un miembro de la Corte Suprema de Justicia en declaraciones a la prensa y por el propio Ministro de Justicia y Trabajo en un informe agregado al expediente.

El 13 de mayo de 1994 el juez dio por valoradas las pruebas producidas en autos y ordenó se pase a la segunda etapa procesal, es decir, intimar a los funcionarios responsables del gobierno en un plazo perentorio, para el traslado de los jóvenes a otro lugar. El Ministerio de Justicia y Trabajo planteó una acción de inconstitucionalidad en contra de las resoluciones del juez y de la Cámara, de fechas 13 de diciembre de 1993 y 14 de marzo de 1994 respectivamente. Aunque la acción de inconstitucionalidad no afecta la tramitación del juicio principal, la Corte Suprema de Justicia, solicitó el expediente principal y dejó paralizado el proceso.

Desde el 24 de agosto de 1994, se encuentra pendiente de resolución esta acción ante la Corte Suprema de Justicia. Todo el proceso se encuentra paralizado hace más de dos años, a pesar de las reiteradas peticiones que la Fundación Tekojoja ha hecho ante la Corte Suprema de Justicia.

La denuncia presentada fue aceptada por la Comisión y se corrió traslado de la misma al Estado paraguayo, quien debe contestar la denuncia.

RECOMENDACIONES

La crítica situación que atraviesan las instituciones penitenciarias acarrea por un lado la violación permanente de los derechos humanos de los reclusos y, por otro, el postergamiento de una política coherente de prevención del delito en la sociedad.

- En primer lugar es necesario la reforma de las leyes penales vigentes, y la implementación de un nuevo Código Penal, Código Procesal Penal, y una Ley de Ejecución de Penas y de Organización del Sistema Penitenciario. El Código Penal debería contemplar la despenalización de ciertas conductas, reducir las penas de prisión y desaparición de penas privativas de libertad para aquellos delitos actualmente castigados con encierro de corta duración; asimismo, se debería contemplar la creación de medidas alternativas y sustitutivas de la cárcel. Un nuevo Código Procesal Penal debe contemplar la excepcionalidad y proporcionalidad de la prisión preventiva, así como medidas alternativas a ésta. Del mismo modo, debe contemplar sanciones a la morosidad judicial, de manera a evitar la prolongación exagerada de los procesos; se debe crear un juzgado de ejecución de la condena. Las leyes penitenciarias deben actualizarse tanto al marco constitucional como a los compromisos internacionales y recomendaciones en materia de tratamiento de personas privadas de su libertad.
- Por otra parte, y a aún no mediando legislación actualizada, es impostergable la separación entre condenados y procesados, entre menores, mujeres y hombres -que todavía están juntos en algunas penitenciarías del interior del país- y la preparación del personal penitenciario para la delicada labor que les compete cumplir. Las cárceles actualmente controladas por la Policía Nacional deberían dejar de ser transferidas a la Dirección de Institutos Penales; es un hecho totalmente anormal, resabio de la organización policial y penitenciaria de la dictadura de Stroessner, ya que el trabajo carcelario debería cumplir personal especializado a tal efecto.
- La lentitud de los procesos judiciales, así como el abuso hecho de la prisión preventiva es una de las causas principales del abarrotamiento de las prisiones. La Corte Suprema de Justicia

debe ejercer una estricta labor de superintendencia de la labor de los juzgados del crimen.

- El estado calamitoso de la infraestructura edilicia de los establecimientos penitenciarios es una violación de los derechos humanos de los reclusos, y es una pena más, añadida arbitrariamente a la que ya sufren los privados de su libertad. La mayoría de los centros penitenciarios son edificios viejos sin ninguna funcionalidad para el fin al que están asignados. La solución no es construir más cárceles, dado el fracaso y la ineficacia histórica del sistema carcelario, pero paralelamente al despoblamiento de las cárceles, se impone que las mismas sean construidas de nuevo y, sobre todo, planificadas en función de educar y capacitar humana y profesionalmente a los internos.
 - Se debe crear un sistema eficiente de ayuda post-penitenciaria, que junto a los programas de formación profesional den mayores oportunidades a quienes salen de prisión. Tanto la ayuda post-penitenciaria como los planes de formación profesional y trabajo hoy día son inexistentes.
16. El Instituto Nacional de Reeducción del Menor "Coronel Panchito López" debe ser clausurado, y se debe estudiar caso por caso la situación jurídica de los internos a efectos de levantarles la prisión, o en su caso, que pasen a guardar prisión domiciliaria. Seguir manteniendo la actual situación es arrojar definitivamente a los menores reclusos a la marginalidad delictiva.

BIBLIOGRAFÍA

Archivo de recortes de prensa sobre Derechos Humanos del Servicio Paz y Justicia, de diciembre de 1995 a noviembre de 1996.

Entrevistas con autoridades judiciales y penitenciarias y visitas a establecimientos penales.

Rolón Luna, Jorge. "Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en Paraguay", Ministerio Público, Asunción, 1995.

Trabajo Doméstico de las Mujeres

Por **María Lilian Román y Clyde Soto**

Centro de Documentación y Estudios - Área Mujer

La realización de este trabajo por el Área Mujer del CDE fue posible gracias al apoyo de Fondos Canadá.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO: SITUACIÓN DE LAS MUJERES DEDICADAS AL TRABAJO DOMÉSTICO

El concepto de trabajo doméstico

El trabajo doméstico es imprescindible en la marcha de nuestras sociedades y gran parte del esfuerzo que se invierte en realizarlo es de las mujeres. En tanto proceso de trabajo, puede ser entendido como el conjunto de *actividades "cuyo objeto es la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los miembros de una unidad doméstica"* (**Torres:** 1988, 5). María Angeles Durán propone una clasificación de las tareas que incluye el trabajo doméstico:

- de reproducción: gestación, alumbramiento, lactancia materna o artificial, planificación de la natalidad, etc.;
- de ejecución: que están dirigidas a "la manipulación de objetos para aumentar su utilidad (limpieza, alimentación, vestido, etc.)";
- de gestión: gerenciamiento, delegación de funciones de ejecución, y otras; y
- de socialización y atención afectiva: dirigidas al cuidado no material de quienes integran una familia (**Durán:** 1986, 51-54).

La misma autora determina tres grandes grupos de personas que aportan trabajo al sector doméstico, relacionadas de distintas maneras con él: las amas de casa, las empleadas y empleados domésticos y los/las familiares (o allegados) que viven en los hogares, además de las amas de casa, y aportan trabajo para la producción doméstica (**Durán:** 1988, 144-153).

Existe un rico debate sobre el concepto del trabajo doméstico, que analiza desde la misma posibilidad de llamar trabajo a las actividades domésticas no remuneradas que generalmente realizan las amas de casa, hasta cómo cuantificar el volumen de este trabajo, cómo calcular el aporte económico que significa y cómo determinar los beneficios que deberían recibir por él (en salario o en prestaciones sociales). En el fondo de la cuestión, se propone la valorización adecuada del trabajo doméstico como necesario para la vida de las personas.

Este debate debe enfrentar el gran desequilibrio que significa para las sociedades modernas que el peso de las tareas del hogar recaiga sólo o principalmente sobre las mujeres, cuando a la vez ellas han ingresado masivamente al empleo remunerado y enfrentan lo que se ha dado en llamar la doble jornada laboral y la falta de reconocimiento de sus aportes. Frente a esta situación, la delegación del trabajo doméstico hacia otras mujeres (empleadas o criadas), o la tercerización de parte de las tareas, no han sido hasta ahora soluciones satisfactorias para un problema que tiene sus bases en la desigualdad social entre hombres y mujeres.

En el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992 de Paraguay, se puede ver la ubicación del trabajo doméstico, tal como se lo ha definido, en las diferentes clasificaciones de la población:

- Según las **características económicas**, las personas dedicadas al trabajo doméstico pueden ser encontradas en las dos categorías definidas: Población Económicamente Activa o PEA (de 10 años en adelante ocupadas o desocupadas) y Población no Económicamente Activa o no PEA (jubilados, pensionados y rentistas; estudiantes; *quehaceres del hogar*, *excluidos los domésticos remunerados*, servicio militar obligatorio y otras personas como las recluidas en asilos, cárceles, reformatorios, ancianos, incapacitados, etc.).
- Dentro de la PEA, en la clasificación de **ramas de actividad económica**, el trabajo doméstico remunerado se encuentra en la rama de servicios comunales, sociales y personales.
- Dentro de la PEA, en la clasificación de **ocupaciones**, el trabajo doméstico remunerado se encuentra en la categoría de trabajadores en servicios.
- Entre las **categorías de ocupación** de la PEA, se define como *empleado doméstico* a las personas que prestan servicios personales y domésticos en casas particulares. Además se puede suponer que parte de los y las trabajadoras familiares no remuneradas (integrantes de una familia que trabajan en una

actividad explotada por otro miembro de la familia, sin recibir remuneración), que también forman parte de la PEA, realiza trabajos domésticos.

Finalmente, se debe reconocer que una parte indeterminada de la PEA que se incluye en otras categorías ocupacionales, y de la no PEA clasificada fuera de las personas dedicadas a los quehaceres del hogar, de seguro efectúa algún tipo de trabajo doméstico.

Así, la determinación de la cantidad de personas, y específicamente de mujeres, que realizan trabajos domésticos y aportan a la vida económica de esa manera, se torna bastante difícil por una cuestión de definiciones. No obstante, se cuenta ya en Paraguay con un excelente trabajo al respecto, incluido en el Informe de Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género 1995 del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en Paraguay, que permite estimaciones más aproximadas. Tomando como base el Censo Agropecuario Nacional de 1991 y el Censo Poblacional de 1992, e incluyendo la contribución de mujeres trabajadoras agrícolas ocasionales y de trabajadoras del hogar no remuneradas, se amplía la tasa de actividad económica femenina del 22,1%, según el Censo 1992, al 77,1%. El volumen de la contribución del trabajo doméstico femenino remunerado y no remunerado a lo que sería una PEA femenina ampliada es del 42,5%. En contraste, el Censo 1992 registra sólo un 25,3% de aporte del trabajo doméstico al total de la PEA femenina (**PNUD:** 1995 73-74).

Se debe aclarar que para los objetivos de este trabajo se tomará en cuenta sobre todo la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas, ya que la especificidad de su situación está más reglamentada y analizada en nuestro país. También se cuenta con un estudio sobre las criaditas (**Heisecke et al.:** 1995), que ayuda a incluir la situación muy particular en que viven.

En cuanto a las amas de casa, si bien es posible determinar cuántas son, y aunque cualquier persona sabe qué tipo de tareas realizan, carecemos de estudios específicos que den cuenta de condiciones de vida más concretas y provean datos comparables. Existen en Paraguay dos organizaciones que las nuclean, la Unión de Amas de Casa del Paraguay y la Asociación de Amas de Casa. Los objetivos de estas organizaciones están orientados a mejorar la condición social de las amas de casa, lograr su reconocimiento como trabajadoras y los beneficios como tales, a la defensa de sus derechos como consumidoras, además de realizar tareas de educación y promoción de los derechos de las mujeres en general. Según el Censo 1992, las mujeres dedicadas a los quehaceres del hogar sin remuneración constituyen el 52,9% de la no PEA, mientras que los hombres en esta categoría son sólo el 0,8% de la no PEA nacional. Las amas de casa

conforman el 71,4% de la no PEA femenina, en tanto que los amos de casa son el 2,9% de la no PEA masculina.

Las trabajadoras domésticas remuneradas

Es casi una ironía que en el Censo de 1992 (y lo mismo sucede en el Código del Trabajo) se denomine a la categoría ocupacional como trabajadores o empleados domésticos, en masculino, siendo que el 25,3% de la PEA femenina o una cuarta parte de las mujeres consideradas económicamente activas, se concentra en dicha categoría ocupacional, mientras que sólo el 0,4% de la PEA masculina se dedica a este trabajo. El 6,2% del total de la PEA nacional está en la categoría ocupacional de empleada/o doméstica/o. Las 82.575 mujeres de esta categoría son un 5,91% de la PEA total, y los 3.757 hombres conforman el 0,3% de la PEA.

El Código Laboral, en el artículo 148, presenta un listado de quienes son considerados trabajadores domésticos que incluye:

- a) Chóferes del servicio familiar;
- b) Amas de llave;
- c) Mucamas;
- d) Lavanderas y/o planchadoras en casas particulares;
- e) Niñeras;
- f) Cocineras de la casa de familia y sus ayudantes;
- g) Jardineros en relación de dependencia y ayudantes;
- h) Cuidadoras de enfermos, ancianos o minusválidos;
- h) Mandaderos; y,
- j) Trabajadores domésticos para actividades diversas del hogar.

Es amplio el espectro donde se ubica a los trabajadores domésticos, sin embargo la gama incluye labores donde las mujeres son mayoría. Además, generalmente es una sola la persona que realiza la mayor parte de esas tareas en la casa donde trabaja. Las condiciones laborales de las empleadas domésticas son difíciles, y además están sujetas a disposiciones legales que oficializan su discriminación como trabajadoras: ganan menos que el mínimo, a cambio de habitación y comida que no necesariamente compensan la diferencia, y tienen menos protecciones en general.

La situación de las lavanderas, planchadoras y limpiadoras por día es particular entre las trabajadoras domésticas, ya que realizan trabajo a destajo o por unidad de tiempo. El Código establece que si realizan su trabajo en forma independiente y con sus propios elementos no son consideradas en el capítulo especial que afecta a los trabajadores/as domésticos/as, sino en los capítulos generales.

A pesar de los avances hechos en la legislación sobre el empleo doméstico, como se verá en el próximo apartado, en Paraguay todavía habrá que caminar un buen trecho antes de que las nuevas disposiciones se cumplan plenamente. Por ahora, parece casi una utopía que las trabajadoras domésticas puedan vivir sin miedo a ser despedidas por causa de embarazos y maternidad, o sean indemnizadas por despidos injustificados y caprichosos de sus patrones y patronas.

Son además muy pocas familias las que permiten a estas mujeres vivir con sus niñas/os, por lo que deben generalmente dejarles con familiares o en casas de otras familias, lo que a su vez genera la cadena de las criaditas y criaditos. A veces malviven en lugares insalubres que les destinan sus patronas/es y sobreviven de las sobras que les dan de comida, además de soportar los malos tratos y a veces hasta situaciones de semi esclavitud.

La vida de las empleadas domésticas en Paraguay está asociada a problemas serios. La mayoría de ellas son migrantes internas, según puede verse en el estudio de Sosa (1996: 56-59). En Asunción, el porcentaje de migrantes entre las domésticas casi triplica al de las no migrantes. Otro problema que acecha es el de la prostitución. Sánchez apunta la situación de la empleadas domésticas como uno de los factores que empujan a las mujeres a la prostitución, ya que muchos patrones consideran que parte del trabajo de la empleada doméstica son las prestaciones sexuales, por lo que les resulta más rentable y menos trabajoso dedicarse a la prostitución donde van a recibir algún pago y no van a ser forzadas a hacerlo, en vez de estar en una situación de dependencia y ganando un salario menor que el mínimo (**Sánchez:** 1989, 14; ver también **Román:** 1996).

Las criadas

Un problema social grave es el de las "criadas", producto de una común estrategia de sobrevivencia de familias carenciadas e imposibilitadas de criar a numerosos hijos e hijas, que entregan sus hijas (y también hijos, ya que se sabe de la existencia de menores del sexo masculino en esta situación) a otras familias con mayor poder adquisitivo. El trato es que estas las eduquen, vistan y alimenten a cambio de la realización de tareas domésticas. La explotación de estas niñas es frecuente, muchas veces son maltratadas o atendidas de manera insuficiente. Las criaditas no perciben ningún salario, suelen recibir vestimenta y calzados "heredados" de las hijas de los patrones, y a menudo son objetos de abuso sexual por parte de los hombres de la casa.

Ellas no caen en las categorías determinadas para el Censo. El 23% de las criadas de Asunción, según el estudio de Heisecke et al., no tiene edad para ser considerada en edad de trabajar (más de 10 años), es decir no figura ni en la PEA ni en la no PEA, por lo que no son consideradas ni trabajadoras domésticas ni trabajadoras familiares no remuneradas ni personas dedicadas a los quehaceres del hogar.

Se calcula que en Asunción existen 11.449 criaditas de 5 a 18 años de edad, es decir, el 9,1% del total de la población femenina en ese grupo etario. Un análisis de su calidad de vida muestra como satisfactorios los puntos de asistencia a la escuela, asistencia médica en caso de enfermedad de cierta gravedad, comidas realizadas, control dental en la escuela e higiene personal; y como no satisfactorios los aspectos de calidad de la enseñanza, tiempo destinado al estudio, tiempo de ocio, control médico y arraigo familiar (**Heisecke et al.:** 1995).

No puede desconocerse que la institución de las criadas puede ser en varios casos, a más de una estrategia de sobrevivencia de las familias, una solución para evitar el abandono o condiciones de vida pésimas de niños y niñas. No obstante, la desprotección de estas criaturas, sujetas al azar de que les toque en suerte una familia que las respete y críe en condiciones humanas, es casi total. Por otra parte, el análisis de la condición de las criaditas debe incluirse en el marco de una reflexión sobre el trabajo infantil (ver capítulo sobre explotación de menores).

EI SINTRADOP

Como se observa, el empleo doméstico está bastante desprotegido y constituye una actividad donde se destaca crudamente la discriminación contra las mujeres. La desvalorización social de las tareas del hogar, que tradicionalmente son de responsabilidad femenina, tiene mucho que ver con esta situación.

A pesar de tanta desprotección, las trabajadoras domésticas están organizadas. En Paraguay, desde el mes de julio de 1989, existe el Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay, SINTRADOP, afiliado a la Central Nacional de Trabajadores (CNT). Como antecedente, ya en 1968 se había creado la Asociación de Empleadas Domésticas. A la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing asistieron trabajadoras domésticas de todo el mundo, entre ellas una integrante del SINTRADOP. Allí se constituyó la Red Mundial de Mujeres Trabajadoras Domésticas. El Sindicato cuenta con aproximadamente 500 asociadas, apenas un 1% de la cantidad de

mujeres que trabajan en el servicio doméstico en todo el país. Las asociadas deben pagar una cuota mensual de 2.000 guaraníes, obligación que apenas cumplen unas 30 mujeres.

El nombre oficial del SINTRADOP es en masculino, como señal de que debería incluir a hombres y mujeres de la categoría ocupacional. Sin embargo, sólo están asociadas mujeres. Ellas llaman ahora a su sindicato en femenino, aunque no ha podido cambiarle oficialmente el nombre, ya que en el Ministerio de Justicia y Trabajo les recuerdan siempre que deberían integrarse también los hombres domésticos.

El SINTRADOP cuenta con un local en Lambaré, que tiene una guardería con capacidad hasta para 15 hijos e hijas de empleadas domésticas. Esta guardería se sustenta por un lado con el pago de una cuota de 50.000 Gs. mensuales, pero básicamente se mantiene gracias a la buena voluntad de varias personas que asumen los gastos de la casa. Además, el Departamento de Bienestar Social del Ministerio de Salud apoya con una pequeña renta mensual y una voluntaria a medio tiempo. A pesar de la ayuda que recibe, la institución apenas puede sobrevivir. Los niños y niñas viven toda la semana en ella y sus madres los recogen los fines de semana. *"Todos tienen madres, pero ninguno tiene padre"*, explicó una dirigente. El SINTRADOP realiza también charlas sobre planificación familiar. Hasta 1992 recibió apoyo del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) para Cursos de Capacitación Profesional.

En el local del SINTRADOP se reciben denuncias de maltratos, acoso sexual y otros problemas relacionados con el trabajo de sus asociadas. Las responsables del Sindicato consideran que los malos tratos han disminuido en relación a otros tiempos y que ya casi no se dan situaciones de semi esclavitud, como era frecuente en algún momento. Sostienen que en Paraguay las domésticas viven en mejores condiciones que en otros países de América Latina. Sin embargo, reconocen que sigue existiendo la prostitución de empleadas domésticas, que son engañadas desde que llegan a la Terminal de Ómnibus en el caso de Asunción, y que muchas son obligadas a "iniciar" sexualmente a los hijos varones de las familias para las que trabajan.

Las integrantes del SINTRADOP admiten que se sienten discriminadas, así como que muchas de ellas siguen viviendo en pésimas condiciones en casa de sus patronas/as. También reconocen que las mismas trabajadoras no son conscientes de sus derechos y de la necesidad de organizarse, y que son pocas las que se acercan al Sindicato.

En este momento se está realizando en toda América Latina un "Relevamiento de la situación de las trabajadoras domésticas", a

través de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO), con el apoyo de la Fundación Ford. El relevamiento de datos a través de una encuesta ya se realizó en algunos países. En Paraguay se adaptó la encuesta con el apoyo técnico del Departamento de Organización de la Central Nacional de Trabajadores (CNT); sin embargo, hasta hoy no ha sido posible el inicio concreto del trabajo. Una investigación de este tipo ayudaría a develar la situación real de las empleadas domésticas en el país, para de esa manera intentar mejorar la situación actual de dependencia y desprotección en que viven.

RÉGIMEN LEGAL E INSTITUCIONAL

Código Laboral

El trabajo doméstico está ampliamente contemplado en el Código Laboral en el Capítulo IV del Título Tercero De los Contratos Especiales de Trabajo. Esto quiere decir que las y los trabajadores/as domésticos/as tienen condiciones diferenciadas de trabajo en relación a los días de descanso, el salario a percibir, los horarios de trabajo y los beneficios a que pueden acogerse.

Para el Código Laboral son considerados/as trabajadores/as domésticos/as *"las personas de uno u otro sexo que desempeñan en forma habitual las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación particular"*, según el artículo 148, que continúa con el listado de ocupaciones que ya hemos citado. Sin embargo, quienes presten servicios en hoteles, fondas, bares, sanatorios u otros establecimientos análogos, quienes además desempeñan sus labores en la industria o comercio a que se dedique el empleador, y quienes realizan sus servicios en forma independiente y con sus propios elementos, se acogen a las disposiciones del contrato de trabajo general y no a las del capítulo especial (Art. 150).

En cuanto al salario, el Código Laboral establece que la retribución para las empleadas domésticas en dinero no podrá ser inferior al 40% del salario mínimo para tareas diversas no especificadas de la zona del país donde preste servicio (Art. 151). Como el salario mínimo es de 480.069 guaraníes, el piso de lo que debería cobrar una empleada doméstica es 192.028 guaraníes, aproximadamente 92 U\$S. El artículo 152 establece que salvo prueba en contrario, se presume que la retribución al trabajador o trabajadora doméstica comprende, a más del pago en dinero, el suministro de alimentos y para quienes presten servicios sin retiro, el suministro de habitación.

En relación a esta disposición sobre el salario, es incompresible que al menos no se diferencie entre el servicio doméstico sin retiro del con retiro. Se puede suponer que una empleada doméstica que cumple sus tareas por día sin vivir en la casa de sus patrones no ocasiona las mismas erogaciones a éstos en concepto de habitación. El régimen de trabajo, por lo menos en este caso, podría ser absolutamente equiparable al de cualquier trabajador o trabajadora, de no mediar la desvalorización del trabajo doméstico.

El artículo 153 establece las obligaciones del empleador para con el/la trabajador/a doméstico/a: tratarles con la debida consideración, absteniéndose de maltratos de palabra o de hecho; suministrarles, salvo convenio expreso en contrario, de alimentos en cantidad y calidad convenientes y, para quienes prestan servicio sin retiro, habitación decorosa; en caso de enfermedades no crónicas, darles la primera asistencia necesaria; darles oportunidad para que asistan a las escuelas nocturnas; en caso de muerte darles sepultura decorosa; pagarles el aguinaldo correspondiente; y, otorgar licencia pre y post natal a las mujeres embarazadas. Estos dos últimos ítems fueron logros incluidos en la Ley N 496 de 1995, por la cual se modifica parcialmente el Código Laboral.

La jornada de trabajo de una empleada doméstica puede durar, según la ley, hasta 12 horas por día (cuatro horas más que el resto de los y las trabajadoras). El artículo 154 dice que, de común acuerdo con el empleador, podrán trabajar los días feriados, pero deberán disponer de un descanso absoluto de 12 horas diarias. Deben tener vacaciones anuales como todos los trabajadores, iguales en cuanto a duración y remuneración en efectivo.

Otra condición diferenciada de trabajo estipulada por el Código Laboral para empleadas y empleados domésticos es la relativa a la finalización del contrato. Durante el periodo de prueba cualquiera de las partes puede dar por terminado el contrato de trabajo con un preaviso de 24 horas. En esto las empleadas tienen una pequeña ventaja, ya que para el resto de las y los trabajadores no se prevé preaviso en etapa de prueba. Después del periodo de prueba el preaviso debe darse con siete días de anticipación, y luego de más de un año de trabajo continuo el preaviso debe darse 15 días antes. El preaviso para los y las demás trabajadores/as cuando hayan cumplido su periodo de prueba es de 30 días hasta un año de antigüedad, de 45 días entre uno y 5 años, de 60 días entre 5 y 10 años, y de 90 días cuando se pasa los 10 años de antigüedad.

Por último, el Capítulo IV del Código Laboral, establece las causas del despido justificado en el Art. 156: desidia y abandono en el cumplimiento de sus deberes y las causas generales establecidas para todo/a trabajador/a. En estos casos se paga sólo por los días

servidos, y si el despido es injustificado, las empleadas domésticas deben gozar de las mismas indemnizaciones que toda persona trabajadora (15 salarios diarios por cada año de servicio o fracción de seis meses, según el artículo 91).

La ya mencionada Ley N 496 de 1995 tiene toda una historia detrás, ya que se había aprobado por las cámaras de Senadores y de Diputados el 4 de agosto de 1994 y se sancionó el 17 de noviembre de 1994. Sin embargo, el presidente Wasmosy vetó 17 artículos de esa modificación, incluyendo seis artículos que hacían referencia a las mujeres, dos de ellos en relación al servicio doméstico, los que se refieren a obligaciones del empleador o empleadora y a la terminación del contrato. Gracias a la presión de varios grupos de mujeres, y en especial del Servicio de Formación y Estudios de la Mujer (SEFEM) con su trabajo de asesoría a parlamentarios/as, casi un año después fue promulgada la ley el 22 de agosto de 1995.

Como se mencionó, entre las modificaciones aprobadas se incluyen algunas que marcan un cambio de importancia en el régimen legal del trabajo doméstico. Ahora ya tienen el derecho de cobrar aguinaldo, de tener licencia maternal y de ser indemnizadas cuando las despiden sin el preaviso correspondiente. Otra modificación de relevancia es que se ha eliminado el inciso que determinaba como causa de despido justificado la "falta de honradez y moralidad", que anteriormente legalizaba la extendida y discriminatoria práctica de los y las empleadores y empleadoras de controlar la vida privada de las empleadas domésticas y determinar normas al respecto.

Finalmente, el Código Laboral establece también disposiciones particulares en relación al trabajo de las mujeres, relativas a la protección en periodos de maternidad y lactancia, a la igualdad de derechos y obligaciones, a la igualdad de remuneración, a cuyos beneficios se acogen también las empleadas domésticas. Asimismo, el Art. 84 inc. d) introduce la figura del acoso sexual como causa justificada de terminación del contrato por voluntad unilateral del o la trabajador/a, inexistente antes de las últimas modificaciones, que protege también a las mujeres que realizan trabajos del hogar en forma remunerada.

Seguridad social

El Libro Cuarto del Código Laboral se refiere a la seguridad social, obligando a que el Estado con sus aportes y los de empleadores/as y trabajadores/as brinde a los/as últimos/as un sistema de seguros sociales contra los riesgos de carácter general, en especial los derivados del trabajo. La reglamentación específica existente sobre el

seguro social es también discriminatoria para las empleadas y empleados del sector doméstico.

El servicio doméstico no estaba incluido en las disposiciones iniciales sobre seguro social de 1943 (Decreto Ley N 17.071), ni en las modificaciones establecidas en el Decreto Ley N 1.860 de 1950. En 1965, la Ley N 1.085 establece en su artículo 3 que el seguro obligatorio regirá para el personal del servicio doméstico desde el 2 de enero de 1967 y se aplicará por zonas y en forma progresiva, comenzando por la capital de la República. Esto último nunca se efectivizó, hasta hoy sólo las personas del servicio doméstico capitalino acceden al seguro social obligatorio. No sólo esto, además únicamente acceden a beneficios de corto plazo por enfermedad, maternidad y accidentes, lo que significa que tienen derecho a la atención médica y medicamentos, pero no a los subsidios de cada caso, y mucho menos a la jubilación. La discriminación se da entonces no por el tipo de trabajo realizado sino además por la zona del país en que se vive (**Guillén:** 1996).

Idénticas discriminaciones sufre el magisterio privado y trabajadoras/es independientes. Llamativamente, dos profesiones típicamente femeninas, las de maestra y de empleada doméstica, son afectadas por esta situación.

La Constitución Nacional

La Constitución Nacional paraguaya (CN) establece disposiciones claras sobre la igualdad de las personas, la prohibición de discriminaciones y las protecciones para desigualdades injustas. En ese sentido, puede ser considerada inconstitucional la permanencia de leyes que discriminen a las personas que trabajan en servicios domésticos.

Además, la Constitución especifica los derechos de protección a la maternidad, contemplados con las últimas modificaciones al Código del Trabajo. Sin embargo, en lo relativo a los derechos laborales garantizados por la CN, las empleadas y empleados domésticos siguen discriminados en relación a la retribución del trabajo (Art. 92), ya que su salario es inferior al mínimo vital, por más horas de trabajo y sin reconocimiento de horas extras, sin que sea obligatorio darles un día de descanso semanal completo.

Si bien es cierto que en algunos casos las empleadas domésticas negocian mejores condiciones que las del Código en relación al descanso y al salario, también lo es que gran parte de ellas por ignorancia sobre sus derechos y por necesidad aceptan situaciones de

explotación aún peores que las legales. El despido en caso de maternidad sigue siendo casi seguro para una empleada doméstica.

Instituciones estatales responsables

No existen instituciones del Estado responsables específicamente de la población paraguaya empleada en el servicio doméstico, por lo que las autoridades responsables son aquellas que se vinculan con los dos sectores que incluyen a este segmento poblacional: las autoridades administrativas del trabajo y las autoridades en el tema mujer.

La autoridad administrativa del trabajo es, según el Código Laboral, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), uno de cuyos viceministerios es concretamente el de Trabajo. El MJT cuenta con una Dirección General del Trabajo, encargada de todas las cuestiones relacionadas con los y las trabajadores/as y empleadores/as, y las relaciones laborales. Esta institución debe controlar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en Paraguay. Otra instancia relacionada con el tema que nos ocupa dentro del MJT, es la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, que realiza actividades de capacitación y asesoría legal.

En cuanto a las autoridades en el tema mujer, desde 1993 existe la Secretaría de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la República y con rango ministerial. Esta institución es la encargada de la promoción de la participación de la mujer, adecuar la legislación a los principios de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las NN UU, y elaborar planes, proyectos y programas de igualdad para las mujeres. En este sentido, es también responsable de atender los asuntos relativos a las empleadas domésticas.

La Secretaría de la Mujer ha promovido la investigación ya mencionada sobre las criaditas de Asunción. Actualmente encara también un proyecto de revisión de toda la legislación que afecta a las mujeres, y se puede esperar que incluya a partir de esto propuestas para la situación de las trabajadoras del sector doméstico.

Aunque no es precisamente una autoridad estatal responsable, se puede citar en este apartado la existencia de una Escuela de Formación de Auxiliares para Empresas de Servicio, que da cursos de capacitación dirigidos a empleadas domésticas. Estos cursos son reconocidos por el Ministerio de Educación y Culto.

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 4 dice: *"Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre..."* El artículo 5 de la misma Declaración declara: *"Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes"*. El artículo 20 se refiere a que *"toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social..."*. Estos artículos orientan el espíritu de los compromisos internacionales asumidos por Paraguay, que tienen vinculación con la situación de las empleadas domésticas.

Los instrumentos internacionales que comprometen al Paraguay en relación al trabajo doméstico de las mujeres son varios.

Paraguay ha ratificado algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, como el Convenio sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación, que define el término discriminación como *"cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación"*. También ha ratificado el Convenio de Igualdad de Remuneración (entre la mano de obra femenina y masculina por un trabajo de igual valor) y el Convenio sobre la Política de Empleo y otros convenios afines. Aunque en general están contemplados en la actual Constitución Nacional, hemos visto ya que las trabajadoras y los trabajadores del sector doméstico tienen condiciones legales de trabajo discriminatorias.

Otros instrumentos de relevancia al respecto son: la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las NN UU, ratificada por el Paraguay en 1986; la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, ratificada en 1990; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), ratificada en 1995; y la Convención Interamericana para la Erradicación de la Tortura y los Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes.

En relación a la situación de las criadas, Paraguay ya ha ratificado la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña, denominación nueva, ya que hasta hace poco se tenían en cuenta sólo los derechos del **niño**. Por otra parte, las NN UU han adoptado una Convención sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. Entre las prácticas

análogas a la esclavitud se menciona, en el artículo 1: *"Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de 18 años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven"*. La situación de las criadas en Paraguay puede ser vinculada a esta definición.

RECURSOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

Las empleadas domésticas cuyos derechos han sido violados pueden recurrir a las instancias estatales responsables para realizar denuncias o pedir asesoramiento en relación a sus derechos como trabajadoras y como mujeres. En el Ministerio de Justicia y Trabajo pueden acudir concretamente a la Dirección General del Trabajo y a la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora. También pueden acudir a la Secretaría de la Mujer. Como cualquier ciudadano o ciudadana, pueden interponer recursos judiciales cuando crean que las garantías y derechos establecidos por la Constitución Nacional, por los instrumentos internacionales y por las leyes, no han sido respetados.

Instancias de la sociedad civil a las que también se puede recurrir son los sindicatos y las centrales obreras. El SINTRADOP recibe denuncias sobre maltratos y problemas que afectan a las empleadas domésticas. Este sindicato es además integrante de la Central Nacional de Trabajadores, que cuenta específicamente con una Coordinadora de Mujeres que podría ocuparse de canalizar la ayuda necesaria en casos de violación de derechos de sus asociadas. Instituciones como la Asociación de Abogadas del Paraguay y Kuña Aty prestan servicios de asesoramiento jurídico gratuito a mujeres de escasos recursos.

Si los recursos internos han sido agotados y si la denuncia se enmarca dentro de los requisitos de admisibilidad, también se puede recurrir a las instancias de los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos de la OEA y de la ONU. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) está encargado además de supervisar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en los países que se han comprometido a cumplirla.

RESUMEN DE VIOLACIONES OCURRIDAS ENTRE DICIEMBRE DE 1995 Y NOVIEMBRE DE 1996

Un relevamiento de las violaciones a los derechos de las mujeres que trabajan en el sector doméstico se torna difícil por la escasez de denuncias concretas que logran trascender al conocimiento público. La prensa, que es nuestra fuente básica para el relevamiento, menciona escasamente hechos particulares que afectan a las empleadas domésticas o a las criadas, y es probable que esto se deba a que pocas llegan a ser denuncias tramitadas ante autoridades judiciales o administrativas en lo laboral. Los casos que se dan a conocer son más bien aquellos relacionados con el ámbito penal, como los de maltrato o violencia. Tampoco contamos con estadísticas o investigaciones que abarquen el periodo estudiado.

No conocemos a través de la prensa casos en que hayan sido reclamados los nuevos derechos que gozan las empleadas domésticas: ninguna denuncia sobre despido por motivo de embarazo, o por negación de licencia pre y post natal o por no pago de la indemnización correspondiente. En la revista Informativo Laboral, entre diciembre de 1995 y julio de este año, no aparece ninguna información relacionada con la situación de las empleadas domésticas y/o el sindicato del sector.

El 30 de abril es el Día de las Trabajadoras del Hogar. En esa fecha la prensa daba destaque a la situación de las trabajadoras domésticas, resaltando los aspectos que ya hemos mencionado en los apartados sobre situación general y régimen legal. Uno de los problemas principales es la falta de jubilación. Para el Estado significaría una gran inversión incluir a este sector al beneficio de los subsidios a largo plazo, por lo que no hay muchas esperanzas de que la situación cambie. Aún para el seguro de salud la obligación establecida para la zona de Asunción no se cumple en la mayoría de los casos. Además, no gozan de bonificaciones familiares, trabajan hasta 12 horas por día, incluso los domingos y feriados, no cobran horas extras y ganan un salario que no les permite ser independientes ni mucho menos mantener una familia.

Representantes del sector relataron a la prensa en aquella fecha sus vivencias de trabajo, que demuestran la poca valoración que se les da. Una de ellas narró cómo un funcionario de Identificaciones de la Policía Nacional se negó a anotar su profesión en la cédula de identidad: "Cuando me preguntaron mi profesión, dije que era empleada doméstica. El señor que me atendió me dijo que no podía poner eso, que le dijera otra profesión. Le respondí que no podía

decirle otra cosa, porque ese era mi trabajo, y al final me puso 'ama de casa". Con actitudes de este tipo, no es extraño que algunas terminen por avergonzarse del trabajo que realizan.

En diciembre de 1995 se confirmó la pena de 22 años de prisión para un hombre que había violado a una menor depositada en su domicilio de San Lorenzo como criada. La niña era amenazada por el hombre y su esposa para que no contara lo sucedido. En julio de 1996 un hecho de maltrato físico a una menor de ocho años, criada de la acusada, resultó en la detención preventiva de la acusada. El caso fue denunciado por la Secretaría de la Mujer. Los ejemplos, que son los pocos conocidos públicamente, dan cuenta de la desprotección en que viven estas niñas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS A SEGUIR

Los problemas principales relacionados con las mujeres dedicadas al trabajo doméstico en Paraguay son:

- La falta de reconocimiento del aporte de amplios sectores de la población femenina paraguaya a la realización del trabajo doméstico en general, de forma remunerada o no remunerada, y la invisibilidad de la contribución de las mismas a la vida económica. Una primera necesidad es entonces que los responsables de las políticas públicas arbitren los medios para subsanar este problema, con el objetivo de que las estadísticas reflejen apropiadamente la dimensión y el valor del trabajo doméstico.
- La carencia de estudios que den cuenta de las condiciones de vida de las mujeres que realizan trabajos domésticos remunerados y no remunerados. Por lo tanto es necesario impulsar investigaciones referentes a la situación de las amas de casa y de las empleadas domésticas, así como apoyar la profundización y extensión de estudios sobre la realidad de las criadas en el Paraguay.
- La situación legal del trabajo doméstico remunerado ha tenido importantes logros en el año 1995. Es necesario que el servicio doméstico remunerado se beneficie de otros derechos ya vigentes para el sector trabajador del Paraguay. En especial, se debe revisar el tema de seguridad social, extendiendo los beneficios ya existentes a todas las regiones del país, y equiparando los beneficios que reciben las empleadas y

empleados del servicio doméstico a los que gozan el resto de los y las trabajadores/as.

- Las condiciones reales de las trabajadoras domésticas dista mucho de adecuarse a las protecciones establecidas por la legislación vigente. Entre los sectores más vulnerables a la violación de sus derechos humanos están ellas. Uno de los problemas principales es el desconocimiento de los derechos, y otro la desprotección que genera la pobreza, ya que no tienen recursos para llevar adelante denuncias y enfrentar juicios. Las autoridades administrativas del trabajo deberían preocuparse de establecer políticas específicas encaminadas a vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores y las empleadoras.
- Una medida de relevancia sería crear alguna oficina o programa estatal que atienda específicamente la situación de las empleadas domésticas. Este proyecto podría ser encarado conjuntamente por la Secretaría de la Mujer y el Ministerio de Justicia y Trabajo, considerando la relevancia numérica del sector en la población femenina en particular.
- Es necesario además fortalecer el SINTRADOP, como única instancia organizativa generada hasta ahora desde la población afectada. Este sindicato debería ser un referente para la difusión de derechos de las empleadas domésticas, para recibir denuncias y canalizarlas.
- Por el hecho de que generalmente las migrantes se insertan en el trabajo doméstico, se debería incentivar o crear políticas públicas que apunten a una capacitación técnica que les posibilite diversificar sus posibilidades de trabajo. Debe enfatizarse además en la capacitación productiva para mujeres del área rural, preparándolas para mejores condiciones de trabajo en sus lugares de origen. Muchas de las capacitaciones ofrecidas a mujeres rurales las preparan sobre todo para el desempeño de los servicios domésticos, limitando sus potencialidades para otras tareas.
- Es necesario impulsar debates y pensamiento en torno al tema del servicio doméstico. El problema de la atención a las necesidades del hogar es fundamental para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres. Como hasta hoy en día el gran peso de las tareas domésticas recae sobre las mujeres, las soluciones que se establezcan no deben olvidar el aumento de la responsabilidad masculina en relación a lo doméstico. Esto es condición necesaria para que las propuestas sean integrales y no parciales.

- La responsabilidad casi exclusiva de las mujeres sobre el trabajo doméstico es una de las razones por las cuales las soluciones propuestas en relación al servicio doméstico remunerado terminan enfrentando los intereses de dos sectores de mujeres: las empleadoras y las empleadas. El aumento del salario, por ejemplo, dejaría sin empleadas a muchas mujeres de sectores medios, con las consiguientes dificultades para sus propios trabajos. Asimismo, la disminución de horas de trabajo genera un aumento del trabajo de la mujer dueña de casa. El problema a enfrentar en este punto es que el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres que realizan trabajos domésticos, pasa necesariamente por la corresponsabilidad sobre las tareas del hogar de hombres y mujeres.
- El empleo doméstico constituye una opción laboral para una importante proporción de las mujeres paraguayas, debido probablemente a falta de otras alternativas. También significa una de las pocas soluciones de una gran mayoría de mujeres para poder cumplir con los requerimientos de la vida laboral, ya que las ayuda a compatibilizarlos con las demandas de la vida privada al delegar tareas en otra mujer. En estos dos hechos radica la importancia de buscar soluciones de mejoramiento a las condiciones en que se desenvuelve este trabajo, así como propuestas integrales al problema. Encontrar respuestas para estos desafíos exige mucho pensamiento, y es no existen experiencias totalmente exitosas que superen las muchas tensiones generadas en relación al trabajo doméstico.
- Para valorizar el trabajo doméstico en su justa dimensión de necesario para la marcha de la sociedad, es necesario que el empleo doméstico remunerado se profesionalice. Sólo así dejará de ser considerado un trabajo inferior, cuyas realizadoras merecen menos beneficios que los y las demás trabajadores y trabajadoras.
- La situación de las criadas debe ser considerada de manera muy especial. Las personas o familias que las tienen a cargo deben ser responsables ante la ley del trato que les dan. Se debe proteger a las menores del trabajo excesivo y promover que los beneficios que reciban sean efectivos. Las autoridades no deben olvidar que esta institución, tal como es concebida en Paraguay, es similar a la definición de práctica análoga a la esclavitud de las NN UU. Por lo tanto, debe buscarse soluciones que, sin desconocer la realidad del país y las necesidades que dan origen a esta práctica, tiendan a que desaparezca la condición de criadas entre las niñas del Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Archivo de Periódicos del Área Mujer del CDE. Diciembre 1995, enero a octubre de 1996.
- Centro de Documentación y Estudios. **Cosecha 92. Antiguos Sueños. Nuevos Retos. Anuario Mujer 1992**, Asunción: CDE, 1994.
- **Código Laboral**. Asunción: CDE, 1993.
- **Compilación de disposiciones vigentes de impuesto a la renta. Régimen del Seguro Social**. Suplemento N 155-156, julio y agosto de 1975. Asunción, Organización Técnica de Publicaciones de Leyes Impositivas.
- **Constitución Nacional del Paraguay**. Asunción: CDE, 1992.
- **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. 40 Aniversario. Asunción: CIPAE, 1988 (Cuaderno N 4).
- DURAN, María Ángeles. **La jornada interminable**. Barcelona: Icaria, 1986.
- DURAN, María Ángeles (dir). **De puertas adentro**. Madrid: Instituto de la Mujer, 1988.
- Entrevista a Amalia Romero, Secretaria General del Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay (SINTRADOP). Asunción, agosto de 1996.
- Entrevista a Mirna Arrúa de Sosa, del Servicio de Formación y Estudios de la Mujer (SEFEM). Asunción, agosto de 1996.
- GUILLEN, Cristina. **Previsión social bajo el régimen Stronista**. Asunción: CDE, 1996.
- HEISECKE, Ernesto; INSAURRALDE, Ofelia; ROMERO, Beatriz; SANCHEZ LEON, Juan. **Las criaditas de Asunción. Trabajo Infante Juvenil**. Asunción: Asociación de Investigación Económica y Social, ASI ES / ATYHA, 1995.
- PACHECO G., Máximo. **Los Derechos Humanos. Documentos básicos**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992 (2 edición actualizada).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Informe de Desarrollo Humano 1995 desde la Perspectiva de Género**. Asunción: PNUD, Oficina de la Representante en Paraguay, 1995.
- Revista **Informativo Laboral**, todos los números entre diciembre de 1995 y julio de 1996. Asunción, CDE, Área Sociogremial.
- Revista **Informativo Mujer**, todos los números entre diciembre de 1995 y julio de 1996. Asunción, CDE, Área Mujer.
- ROMAN, María Lilian. **Tengo que luchar. Mujeres Jefas de Hogar en Ocupaciones de tierras urbanas**. Asunción: Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Universidad Nacional de Asunción / FNUAP, 1996.

- SANCHEZ, Juan Francisco. **La Prostitución en el Paraguay. Valoración y Funcionamiento. Primeras Aproximaciones.** Asunción: Centro de Estudios Humanitarios (CEDHU), 1989 (Documento N 4).
- SOSA PORTILLO, Zulma. **La migración interna en el Paraguay.** Asunción: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 1996.
- TORRES, Cristina. **El trabajo doméstico y las amas de casa.** Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), 1988 (Serie Mujer y Trabajo, N 2).

Esclavitud de soldados sometidos al Servicio Militar Obligatorio

Por Hugo Valiente
Serpaj - Py

CONTEXTO

Es una práctica generalizada el uso de conscriptos como mano de obra gratuita y forzosa en labores que benefician negocios particulares de oficiales de las Fuerzas Armadas y Policía, así como de funcionarios civiles de las Fuerzas Armadas y dirigentes del Partido Colorado. Estos trabajos revisten el carácter de servidumbre involuntaria o esclavitud ya que los soldados son obligados a trabajar para sus jefes en sus domicilios o empresas privadas bajo el mismo régimen disciplinario militar de los cuarteles y sin recibir remuneración alguna por los trabajos a los que son obligados, como tampoco ningún tipo de seguro social u otros beneficios contemplados en el Código del Trabajo.

En algunos casos, los conscriptos acceden a trabajar para sus jefes como única vía de evasión al duro régimen disciplinario del cuartel y de las guardias.

El hecho de utilizar conscriptos en trabajos particulares es una irregularidad que viene arrastrándose desde tiempos inmemoriales. Ya en 1822, se encuentra como antecedente una orden del Dictador Supremo del Paraguay José Gaspar Rodríguez de Francia en la que -ante varias denuncias hechas- se declaraba "*ser vedado el que los oficiales tengan soldados ni otro individuo de la compañía en su particular servicio*" (ANA, Vol. 235, N 12). Asimismo, desde el establecimiento del SMO en 1845, hasta el fin de la guerra de 1865-1870, los reclutas fueron utilizados de un modo masivo como mano de obra militarizada en la construcción de infraestructura militar y estatal, así como en las estancias, obrajes y yerbales del Estado (Rivarola:1994).

Sólo en el período de transición a la democracia, entre 1990 y 1995, se tienen registradas 42 denuncias de esclavitud de más de 400 soldados en las más diversas tareas, estando implicados en algunos casos altos exponentes de las Fuerzas Armadas, como el Gral. (SR)

Andrés Rodríguez, ex-presidente de la República, el ex-comandante del Ejército Gral. (SR) Lino Oviedo, entre otros.

Es obviamente difícil estimar cual sería la cantidad exacta de conscriptos sometidos a este régimen de esclavitud, pero por la cantidad de casos que se lograron constatar y denunciar se presume que un gran número de soldados son forzados a trabajar para sus jefes.

RÉGIMEN LEGAL E INSTITUCIONAL Y RECURSOS JURÍDICOS

La República del Paraguay abolió -al menos formalmente- la esclavitud en 1842, aunque muchos esclavos siguieron bajo ese régimen hasta 1870.

La Constitución Nacional actual, en su artículo 10, declara proscriptas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. Asimismo, en relación específica al SMO, la Constitución establece en su artículo 129 párrafo 6to. que *"se prohíbe el servicio militar personal no determinado en la ley, o para beneficio o lucro particular de personas o entidades privadas"*. En el ámbito interno de la legislación del SMO, la Ley 569/75 del Servicio Militar Obligatorio establece en su artículo 55 que *"los ciudadanos llamados al Servicio de conformidad con esta Ley, serán destinados exclusivamente a dicho servicio"*. También existe la Orden Especial N 82 de 14 de octubre de 1992, que recuerda a los oficiales militares la prohibición del uso de soldados en trabajos particulares, sin establecer pena o castigo alguno en caso de infracción a esta disposición.

Sin embargo, la falta de una tipificación penal del delito de esclavitud, impide que los oficiales denunciados puedan ser procesados por los tribunales ordinarios; asimismo otras figuras penales previstas para otros delitos, como los que se cometen contra el erario público, son inadecuadas e insuficientes para estos hechos. De cualquier manera, la Fiscalía General del Estado no tomó intervención en ninguna de las denuncias hechas públicas hasta el momento.

Tampoco se registraron sanciones administrativas o disciplinarias en el seno de las Fuerzas Armadas, a pesar de la cantidad de denuncias presentadas y, en muchos casos, de la flagrancia de los hechos.

Las víctimas de esclavitud en el SMO se encuentran en un estado de absoluta indefensión, al no existir garantías mínimas para su seguridad en caso de denuncias. El hecho de que sólo sea viable el recurso del sumario administrativo al interior de las Fuerzas Armadas expone al soldado a tener que recurrir en queja ante los mismos

superiores que toleran que el mismo sea explotado por otro oficial militar.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES REFERENTES A LA MATERIA

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 4, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 8, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 6 declaran proscriptas la esclavitud y la servidumbre.

A nivel internacional también existen convenciones específicas, como la Convención sobre la Esclavitud de 1926 ni la Convención suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1956.

El Convenio 29 de la OIT sobre Trabajo Forzoso ratificado por Paraguay en 1967 y el Convenio 105 de la OIT sobre Abolición del Trabajo Forzoso, ratificado en 1968, constituyen compromisos internacionales del Estado paraguayo que están siendo incumplidos con el mantenimiento del sistema de esclavitud al que son sometidos los conscriptos.

El Convenio 29 de la OIT define en su artículo 2.1. el trabajo forzoso u obligatorio como *"todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente"*. El mismo Convenio establece que no será considerado trabajo forzoso *"cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar"*.

DENUNCIAS PRESENTADAS

El 16 de diciembre de 1995 la diputada Ludmila Riveros de Sánchez, de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, y el sacerdote católico Pablino Cáceres, de la ciudad de Pilar (Dpto. de Ñeembucú) presentaron ante la Comisión de Derechos Humanos una denuncia sobre utilización de conscriptos en tareas particulares en la localidad de Mayor Martínez (Dpto. de Ñeembucú). De acuerdo a la denuncia, unos 30 conscriptos del Comando de Comunicaciones al mando de 5 oficiales del Ejército encabezados por el Capitán Ramón Vera, estaban trabajando en un tendido eléctrico para abastecimiento de algunas poblaciones de la zona por orden del propio Comandante

de Comunicaciones del Ejército, el Gral. Eulogio Rodríguez. Según los denunciantes, ese trabajo formaba parte de la campaña proselitista del empresario Blas N. Riquelme quien se postulaba para la presidencia del gubernamental Partido Colorado con apoyo del Comandante del Ejército Gral. Lino César Oviedo. Del grupo de soldados afectados, 15 de ellos tenían apenas 15 años, la otra mitad tenía 16 años y sólo 1 contaba con 18 años, la edad mínima requerida para hacer el SMO. La Comisión Permanente del Congreso solicitó en dos ocasiones informes al Poder Ejecutivo sobre los antecedentes de los hechos denunciados, pedidos que no fueron contestados. No obstante, el Presidente de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Ing. Fulgencio Rodríguez, reconoció ante miembros del Congreso que esos trabajos eran normales y se estaban desarrollando en otros puntos del país, ya que -por falta de rubros- la ANDE pedía constantemente apoyo al Ejército.

El 6 de enero de 1996 fue denunciado el Gral. Brig. César Vera Valenzano, director del Hospital Militar, por utilizar a cuatro soldados de la Dirección de Sanidad Militar en tareas de albañilería para la construcción de su domicilio particular en Asunción. El mismo, reconoció posteriormente en una entrevista publicada por el diario ABC del 6 de enero que había usado a conscriptos en su obra como controladores para evitar robos, pero que los mismos se habían ido en forma voluntaria.

El 9 de febrero fue denunciada Miriam Jara Palacios, empleada del II Cuerpo de Ejército por tener a cuatro conscriptos de la mencionada unidad en trabajos de limpieza de una vivienda de su propiedad ubicada en San Juan Bautista de las Misiones.

El 29 de febrero, medios periodísticos se hicieron eco de una denuncia de utilización de conscriptos en trabajos de jardinería en la residencia del Gral. (SR) Andrés Rodríguez, ex-presidente del Paraguay. La denuncia iba acompañada de tomas fotográficas que mostraban a dos conscriptos cortando el pasto de la residencia de Rodríguez, quien además posee una fuerte custodia militar en el lugar.

El 8 de setiembre, fue denunciado el Cnel. DEM Wenceslao Ortíz, Comandante del Servicio Geográfico Militar, acusado de utilizar a 4 conscriptos como albañiles en la construcción de su residencia particular ubicada en San Lorenzo. De acuerdo a la información de testigos, los soldados eran traídos de la unidad por un vehículo particular, y quedaban a cargo del Sub-Oficial Juan C. Benítez, quien también pertenece al Servicio Geográfico, pero que se dedica exclusivamente a los trabajos particulares del Cnel. Wenceslao Ortíz. Se abrió un sumario administrativo en averiguación de los hechos, pero no fue probada la culpabilidad de Ortíz.

RECOMENDACIONES

- El Estado paraguayo debe tipificar el delito de Esclavitud, con severas penas para quienes se beneficien o trafiquen con el trabajo forzoso. La tipificación penal debería considerar con especial atención la situación particular de los conscriptos que son obligados por sus jefes militares o policiales a trabajar como personal gratuito. Esta tipificación penal supliría un vacío legal existente y daría suficiente aval jurídico a los tribunales ordinarios y fiscales del crimen para que intervengan en los casos denunciados.
- Independientemente de la ausencia de una tipificación penal del delito de esclavitud, el Ministerio Público debe intervenir -tiene suficientes atribuciones para hacerlo- por intermedio de sus Fiscales del menor en los casos denunciados, ya que casi todos ellos implican a menores de edad en situación de peligro, de malas condiciones higiénicas, inseguridad, maltratos y abandono.
- La Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, que dictamina sobre el acuerdo del Senado para el ascenso de oficiales militares desde el grado de coronel o su equivalente, debe contar con un registro de militares denunciados por haberse beneficiado de trabajo forzoso de conscriptos, a los efectos de negar su acuerdo cuando se constaten estos hechos irregulares.

Bibliografía

- Archivo Nacional de Asunción, Sección Histórica, Volumen 235, N 12, Año 1822.
- Rivarola, Milda. "Vagos, pobres y soldados. La domesticación estatal del trabajo en el Paraguay del Siglo XIX", Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1994, Asunción.
- Valiente, Hugo. "Servicio Militar y Derechos Humanos. Paraguay 1989-1995", Serpaj-Py, 1996, Asunción.

Objeción de conciencia al servicio militar

Por Hugo Valiente
Serpaj Py

CONTEXTO

El Estado paraguayo mantiene el Servicio Militar Obligatorio (SMO) como política de reclutamiento para el nivel de tropa en las Fuerzas Armadas y Policiales. De acuerdo a la **Ley 569/75 Del Servicio Militar Obligatorio**, todos los paraguayos varones desde los 18 años están obligados a prestar SMO durante un año, salvo que sean exonerados por algunas de las causales previstas en la ley (mayor información sobre SMO en el capítulo referente a Fuerzas Armadas).

Si bien la legislación establece como edad mínima los 18 años para prestar el SMO, en la práctica, el reclutamiento se lleva a cabo por debajo de la edad mínima, inclusive en niños de 14 años, lo que dificulta establecer un rango preciso de la población afectada por el SMO.

Pero, para una estimación del impacto del SMO en la población, tomaremos como base la cantidad de jóvenes entre 15 y 19 años, que de acuerdo al Censo de Población y Viviendas de 1992, son 196.052; si de esta cifra descontamos a los indígenas (2.603), a los impedidos físicos (1.839) y extranjeros (11.437), tenemos que la población afectada directamente es de 180.173 (el 4,3% del total de la población). Según datos de las Fuerzas Armadas y la Policía, unos 23.275 jóvenes prestan servicio anualmente como conscriptos de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y en el CIMEFOR, aunque esta cifra presumiblemente está sobredimensionada en relación a la verdadera cantidad de conscriptos.

RÉGIMEN LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

Existe, como antecedente de reconocimiento de la objeción de conciencia, una exoneración especial del SMO que se concedió a las

comunidades menonitas del Chaco paraguayo. En efecto, en la década de los años 20, debido a las tensiones diplomáticas entre Paraguay y Bolivia a raíz de la falta de delimitación territorial del Chaco, que finalmente desembocaron en la guerra de 1932/35, del Gobierno paraguayo implementó la política de ocupar el desértico territorio del Chaco con poblaciones civiles permanentes y apoyar su desarrollo económico, de manera a consolidar la posesión en el suelo en disputa. Por ello se decidió la sanción de la Ley N 514 de 26 de julio de 1921, que acuerda derechos y privilegios a los miembros de la comunidad menonita y sus descendientes, que llegaren al país formando parte de una empresa de colonización.

Esta Ley, además de otorgar franquicias aduaneras y fiscales, establecía garantías para el ejercicio del culto y la educación religiosa, otorgando una exoneración especial del SMO, en tiempo de paz y de guerra, como combatiente e integrante de los servicios auxiliares del ejército. Posteriormente, los privilegios y concesiones de esta Ley se extendieron mediante la Ley N 914 de agosto de 1927 a toda comunidad no combatiente y sus descendientes, religiosa o no, americana o europea, que se estableciese en el Chaco.

Este antecedente es el único reconocimiento legal que existe de exoneración del SMO para una comunidad en atención a sus creencias religiosas, aunque no implicó nunca un reconocimiento ni tácito ni expreso del concepto de objeción de conciencia, así como tampoco obedeció a una genuina voluntad del Gobierno paraguayo de tolerar un credo religioso específico.

Actualmente, el Estado paraguayo reconoce formalmente el derecho a la objeción de conciencia desde la sanción de la Constitución Nacional del 20 de junio de 1992, que garantiza el derecho a la OC en general, y en forma específica en relación al SMO en sus artículos 37 y 129.

"Se reconoce la objeción de conciencia por razones éticas o religiosas, para los casos en que esta Constitución y la ley la admitan" (Art. 37).

"Quienes declaren su objeción de conciencia prestarán servicio en beneficio de la población civil, a través de centros asistenciales designados por ley y bajo jurisdicción civil. La reglamentación y el ejercicio de este derecho no deberán tener carácter punitivo ni impondrán gravámenes superiores que los establecidos para el servicio militar" (Art. 129 párrafo 5to).

La Constitución Nacional da rango de derecho fundamental a la objeción de conciencia al servicio militar, especificación del derecho a

la libertad ideológica y de conciencia. Al ser consagrado con rango de derecho constitucional no necesita de ley reglamentaria para su vigencia y ejercicio. **"La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni menoscabar algún derecho o garantía"** (Art. 45 in fine Constitución Nacional).

A pesar de que todavía no se cuenta con una reglamentación de la objeción de conciencia, la declaración formal de la voluntad es el único requisito exigible al ciudadano para operarse el efecto de este derecho consagrado en la Constitución Nacional. Asimismo, la Constitución, si bien enuncia el reconocimiento de motivos éticos y religiosos como fundamento de la objeción de conciencia, no establece enumeraciones taxativas de causales válidas ni prohíbe expresamente otras motivaciones como las políticas.

La inclusión de la figura de la objeción de conciencia en la Constitución de 1992, fue producto de un intenso trabajo de lobby realizado por varias organizaciones (Serpaj - Py y la Coordinadora de Iglesias Cristianas especialmente). La puesta en práctica y ejercicio paulatino de este derecho por parte de la ciudadanía fue un largo proceso de luchas de los objetores de conciencia.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE OBJECIÓN DE CONCIENCIA

La objeción de conciencia está reconocida implícitamente en **la Declaración Universal de los Derechos Humanos** en el artículo 18, en **el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** en el artículo 18, y en la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** referentes a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, intérprete auténtico de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento del derecho de objeción de conciencia.

Por ejemplo, durante la XLIII Asamblea de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas se aprobó la Resolución L 73 de 10 de marzo 1987 por la que se hace un llamamiento a los estados para que *"reconozcan que la objeción de conciencia sea considerada como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"*.

En el mismo sentido se dieron las Resoluciones 1989/59 de 8 de marzo de 1989, 1993/84 de 10 de marzo de 1993 y 1995/83 de 8 de marzo de 1995 (aprobada por unanimidad) de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Comentario General N 22 (48) sobre el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Estas resoluciones internacionales establecen estándares universales en materia de objeción de conciencia, que podríamos sintetizarlos en los siguientes puntos:

- La objeción de conciencia debe ser reconocida como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y religión, reconocido en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- La objeción de conciencia debe ser reconocida en cualquier circunstancia en la que sea alegada, aún estando la persona prestando SMO (objeción sobrevenida).
- No pueden establecerse diferencias o discriminaciones en base a la distinta naturaleza de los motivos por los cuales se objeta, ya sean éstos religiosos, éticos o ideológicos.
- Los organismos estatales encargados de la gestión de la objeción de conciencia deben ser conformados en forma imparcial, sin utilizar procedimientos inquisitivos para la comprobación de los motivos alegados.
- Los Estados tienen la obligación de proporcionar información sobre la objeción de conciencia al servicio militar a todas las personas afectadas por el SMO.
- De reconocerse formas de servicio alternativo, éstos deben ser de naturaleza civil o no combatiente, en beneficio del interés público y de una naturaleza no punitiva.

VETO A LA LEY DE OBJECIÓN DE CONCIENCIA

Sin embargo a pesar del marco legal favorable, la implementación práctica de la objeción de conciencia tiene obstrucciones en distintos niveles por parte del Estado. Por un lado, el Poder Legislativo sancionó la **Ley N 783** de 23 de noviembre de 1995 **Que reglamenta la Objeción de Conciencia**, pero la misma fue vetada por el Presidente de la República por Decreto N 12.058 de 3 de enero

de 1996, siendo devuelta la ley sancionada al Congreso para su reconsideración.

Ambas Cámaras del Congreso consideraron el veto pero disintieron en el rechazo al mismo y, de acuerdo al mecanismo establecido en la Constitución en caso de disenso sobre un veto del Ejecutivo, el proyecto de ley ya no pudo ser considerado en ese período legislativo y fue archivado. A finales de año, existían algunos proyectos de leyes de objeción de conciencia en las Comisiones de Derechos Humanos y en la de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, pero que todavía no estaban definidos, no había consenso entre ambas comisiones y probablemente recién serían tratados el año 1997.

La Ley N 783 establecía mecanismos relativamente amplios y tutelares en la reglamentación de la objeción de conciencia en concordancia con la Constitución Nacional. Esta Ley establecía el derecho de declarar objeción de conciencia para cualquier persona obligada a prestar SMO, tanto en tiempo de paz como de guerra, sin establecer ningún plazo o período de ejercicio válido para el derecho, reconociendo inclusive la objeción sobrevenida. Asimismo, la sola declaración de objeción de conciencia era válida para operarse el efecto del derecho y la suspensión de la obligación del SMO, sin que exista ningún tribunal con potestades de juzgar las declaraciones y rechazarlas o admitirlas; el trámite establecido era gratuito.

Como organismo gestor de la objeción de conciencia y de superintendencia del servicio civil se creaba el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOc), dependiente del Poder Judicial y compuesto por 5 miembros (un representante del Poder Judicial, dos del Poder Ejecutivo y dos del Congreso).

La Ley N 783 establecía la suspensión del SMO con la sola declaración en todos los casos. La declaración de objeción de conciencia se podía realizar por escrito o verbalmente, y podía ser tramitada ante el CNOc, Juzgados de 1ra. Instancia en lo Civil y Comercial, Juzgados de Paz o Consulados de la República. Transcurriendo 180 días de la presentación de la declaración sin que el CNOc hubiese determinado la entidad y forma del Servicio Civil, la obligación de restarlo prescribía.

La Ley 783 creaba un Servicio Civil de 12 meses de duración, a realizarse en sectores como protección civil, servicios sociales, educativos y salubridad, conservación del medio ambiente, servicios comunitarios y otros, a través de centros de enseñanza públicos y privados, hospitales y centros de salud, instituciones de beneficencia, gobernaciones, municipalidades y organizaciones privadas sin fines de lucro que sirvan al interés general.

El veto del Poder Ejecutivo se dirigía en particular contra 10 artículos, basándose en consideraciones de orden político, a objeto de proteger el régimen de SMO que podría quedar vulnerado con la admisión de esta Ley. Ello explica que, por ejemplo, el veto haya rechazado el artículo 1 de la Ley, que era una transcripción textual del Art. 129 párrafo quinto de la Constitución.

De acuerdo a los argumentos del veto, la declaración de objeción de conciencia debía tener carácter excepcional y ser considerada por un Tribunal con potestades para evaluar la declaración y constatar la veracidad de su contenido en la vida del objetor y, en su caso, admitir o rechazar la declaración.

Asimismo, el veto rechazaba la posibilidad de declarar objeción de conciencia sin que exista un plazo que limite la fecha de la presentación; de acuerdo a sus fundamentaciones, *"esta omisión lleva al grave peligro de dejar al arbitrio del ciudadano el momento de su alegación, lo cual crearía una anarquía inadmisibles"*. También negaba la posibilidad de la objeción sobrevenida fundándose en el hecho que *"resulta elemental la necesidad de no permitir al ciudadano que, habiendo ya iniciado o promediado la prestación de dicho servicio, recién entonces descubra su condición de objetor"*.

EJERCICIO DEL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

La ausencia de una ley que reglamente el procedimiento de objeción de conciencia, no impide el ejercicio de este derecho, a pesar de que en diversas oportunidades, el propio Ministro de Defensa sostuvo que la objeción de conciencia no podía ejercerse mientras no hubiera una ley reglamentaria, y mientras tanto, quienes se declaraban objetores debían ser considerados desertores, con las consiguientes consecuencias penales contempladas para este delito.

Hoy día, cualquier persona con obligaciones surgidas debido al SMO, ya se encuentre en período de incorporación, esté realizando el SMO o permanezca en situación de reserva puede declarar su objeción de conciencia. No existe ningún procedimiento establecido, pero nada impide que la persona se presente ante la justicia e interponga un recurso que tutele su condición de objeción de conciencia y lo desvincule del SMO. Los procedimientos más utilizados son los establecidos en el amparo constitucional, el habeas corpus y la inconstitucionalidad.

Además del recurso judicial largo y costoso, el mecanismo más utilizado por los objetores es la simple declaración por escrito ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que oficia de testigo de la declaración y otorga una constancia escrita que certifica dicha declaración; este trámite es gratuito.

El objetor así declarado permanece en espera hasta que se cuente con una reglamentación legal que establezca el órgano administrativo que tendrá a su cargo la gestión de la objeción de conciencia y del Servicio Civil si lo hubiere. De hecho, el objetor declarado queda exonerado del SMO y cuenta con el aval de la Comisión de Derechos Humanos que lo protegerá en el caso que las FF.AA. intenten acciones legales o extra legales contra él.

Este procedimiento fue respaldado por el pleno de la Cámara de Diputados a través de la Declaración N 40 de 27 de agosto de 1996, que confirma la legalidad y legitimidad de las declaraciones recibidas y avala el procedimiento establecido por ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados para la recepción de las declaraciones de objeción de conciencia.

Actualmente, la mayoría de las declaraciones de objeción de conciencia se hacen sin expresión de motivos, amparados en la Constitución Nacional que en su artículo 24 establece que nadie será indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o ideología. Asimismo, tampoco se han rechazado objeciones presentadas.

Número de declaraciones de objeción de conciencia presentadas (1993-1996)	
1993	5
1994	75
1995	1.457
1996 (*)	1.268

Fuente: Tabulación propia en base a declaraciones presentadas en la Comisión de DD.HH. Y juzgados.

(*) Los datos del año 1996 comprenden la información hasta el mes de septiembre de 1996.

Cabe señalar que el procedimiento de la simple declaración ante la Comisión de Derechos Humanos de Diputados es el más utilizado por todas las personas, cualquiera sea su situación con respecto al SMO. Existen algunos casos de desertores del SMO que se acogieron a la objeción de conciencia sin que las Fuerzas Armadas hayan impulsado acciones legales contra ellos. Del total de las declaraciones

presentadas en 1996, el 82,5% eran de personas comprendidas en las clases 77-78, convocada este año para prestar SMO. El 16% se hallaba en situación de infracción del SMO, es decir, deberían haberse alistado hace años, pero pudieron evadir el SMO y no alistarse hasta su declaración de objeción de conciencia. Con porcentajes residuales encontramos a soldados en servicio activo (0,3%), a desertores (0,2%), a personas que ya pertenecen a la reserva (0,7%) y a mujeres (0,2).

La cantidad de objetores declarados en 1996 constituye el 2% del total de jóvenes en edad de hacer el SMO en este año. Del total de objetores declarados en 1996, el 41,5% era residente de Asunción y zona metropolitana, y el 58,5% era residente del interior del país.

Todos los casos de objeción de conciencia presentados fueron aceptados favorablemente, en el entendimiento de que no existe posibilidad legal alguna de que ningún órgano niegue o rechace cualquier declaración presentada.

El bajo porcentaje de objetores de conciencia declarados se explica por dos causas principales: en primer lugar por la facilidad con que se puede sobornar a personal de la Dirección del Servicio de Reclutamiento para conseguir ser exonerado del SMO, y en segundo lugar al desconocimiento que existe en la población acerca del derecho a la objeción de conciencia y a los recursos para ejercerla. De acuerdo a una encuesta realizada en 1993 (**Yuste:** 1996) sólo el 11% de los encuestados sabía lo que era objeción de conciencia.

VIOLACIONES AL DERECHO DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

El Estado paraguayo no brinda información alguna sobre el derecho a la objeción de conciencia a aquellas personas afectadas por el SMO. Contrariamente a la difusión pública que alcanza el llamado a filas que anualmente realizan las Fuerzas Armadas a través de diversos medios, las personas no son informadas por el Estado de su derecho a la objeción de conciencia, por ningún medio y mucho menos en el momento de su alistamiento. Todas las campañas informativas realizadas para promover el conocimiento y el uso de este derecho fueron hechas por ONG's.

La legislación del SMO establece penas sumamente duras para los infractores del SMO. Estas sanciones van desde las privativas de la libertad que varían de 6 meses a 25 años según las circunstancias, hasta un conjunto de sanciones administrativas que relegan al

infractor a un estado de virtual muerte civil. No obstante todas estas penalidades, no se tiene constancia de que las Fuerzas Armadas hayan intentado acciones legales contra objetores de conciencia.

Se tiene constancia de que objetores de conciencia de la localidad de Capi'ibary (Dpto. de San Pedro) recibieron presiones de oficiales militares pertenecientes a la III División de Caballería de Curuguaty que recorrieron la zona y los visitaron en sus propios domicilios a los efectos de obligarlos a desistir de su opción por la objeción de conciencia y de enrolarlos en el SMO, aunque no lograron su propósito.

RECOMENDACIONES

- De no definirse una solución a corto plazo con respecto a la abolición del SMO, el Estado paraguayo tiene la obligación legal de garantizar con normas reglamentarias adecuadas el ejercicio de la objeción de conciencia. El principal problema para el cumplimiento de este punto es la actitud obstruccionista del Poder Ejecutivo con respecto a la vigencia de la objeción de conciencia y la falta de voluntad política del Congreso de reafirmarse con la celeridad necesaria en la sanción de la Ley 783 vetada por el Ejecutivo.
- El Estado paraguayo debe informar sobre el derecho a la objeción de conciencia a las personas afectadas por el SMO. El Congreso debería prever fondos para suplir la falta de voluntad política del Poder Ejecutivo en el incumplimiento de esta obligación, y emprender una campaña de información para que las personas interesadas en objetar puedan hacerlo en la Comisión de Derechos Humanos.
- La Comisión de Derechos Humanos y la Fiscalía General del Estado deberían investigar y, en su caso, remitir los antecedentes a la justicia del crimen, en los casos de objetores que fueron presionados por oficiales militares para enrolarse en el SMO.

BIBLIOGRAFÍA

- Rois, Juan Carlos. Valiente, Hugo. Yuste, Juan Carlos. "**La objeción de conciencia al servicio militar - Régimen constitucional**", Serpaj-Py, 1996, Asunción.
- Valiente, Hugo. "**Servicio Militar y Derechos Humanos - Informe Paraguay 1989-1995**", Serpaj-Py, 1996, Asunción.
- Yuste, Juan Carlos. "**Juventud y Fuerzas Armadas**", Serpaj-Py, 1996, Asunción.

Derechos del niño y de la niña

Por Rosa María Ortíz
GLOBAL Infancia

CONSIDERACIONES GENERALES

Políticas nacionales y armonización legal

El compromiso del Estado paraguayo asumido con la firma y ratificación de la Convención Internacional por los Derechos del Niño en 1990 de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos de los niños reconocidos en ella, no se ha visto traducido en respuestas concretas en los distintos campos mencionados.

A seis años de la Cumbre de Mandatarios por la Infancia, el Plan Nacional de la Infancia (**UNICEF:** 1996), estrategia de acción para la década de 1990 al año 2000, ha sufrido modificaciones permanentes buscando mayor efectividad y participación, pero todavía no se constituyó en un instrumento de coordinación y racionalización entre los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, apuntando a una proyección. No obstante, muchos de los objetivos de los programas de los Ministerios, principalmente de Salud y Educación, son objetivos del Plan Nacional. La participación del sector no-gubernamental todavía es muy escasa.

En la estructuración jurídica, la Constitución Nacional de 1992, incorpora en su artículo 54 garantías al niño para su desarrollo y el ejercicio de sus derechos: *"La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente"*.

Tanto la Convención de los Derechos del Niño, ley de la Nación 57/90, así como el artículo 54 de la Constitución Nacional, no se ven reflejadas en otras leyes más operativas, aún vigentes, como el Código del Menor (1981). La práctica jurídica normalmente no considera la prelación de estas leyes.

Intentos de modificación del Código del Menor se suceden desde el año 1991. La última propuesta, elaborada por un Foro multisectorial que incluyó a organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales (Noviembre 1995), está siendo estudiada en la Comisión de Legislación y Codificación del Senado, que ha inaugurado un sistema abierto de estudio en comisiones interinstitucionales. Igualmente, se encuentra en estudio una ley de adopción.

Paraguay ha firmado y ratificado el Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de adopción internacional y se encuentra organizando la Autoridad Central de adopciones.

Pero para la aplicación de la Convención se requiere, además de ajustes jurídicos, una iniciativa política transformadora del Estado, no sólo en la dimensión económica - aunque ésta es fundamental-, sino también en ajustes de las políticas sociales y en nuevas formas de hacer política.

La actual situación social del país afecta dramáticamente a sectores menos favorecidos de la sociedad. Los índices determinan deficiencias en materia de salud (mortalidad infantil: 21,7 por mil nacidos vivos y alta mortalidad materna: 140 por cien mil nacidos vivos); en materia de agua potable (urbano 50% y rural 24%); desnutrición; educación (problemas de cobertura y permanencia en las escuelas); carencia de viviendas adecuadas; etc. que, a su vez, generan disgregación familiar, migración, hacinamiento en ciudades, violencia, explotación y abandono, que afectan especialmente a los niños y a las mujeres (**UNICEF:1996**).

La descentralización en la atención de la infancia aún no se encuentra suficientemente legislada, sin embargo la misma va iniciándose con programas municipales de atención a la infancia y adolescencia en más de 20 municipios. Por iniciativa del sector no-gubernamental estas municipalidades han recibido capacitación para habilitar sus servicios de atención de casos, de prevención y promoción de los derechos del niño. Actualmente los CODENI o Consejos Municipales por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes están siendo incorporados en la estructura orgánica municipal de dichos municipios.

No existe una instancia gubernamental, un ente rector, con fuerza, con poder de decisión, a cargo del sector. La actual Dirección General de Protección de Menores (DGPM), es una dirección sin recursos y sin poder, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, que tiene una limitada actuación en el sector infancia. Los problemas de la infancia, tanto de índole social como jurídico, son derivados principalmente al Poder Judicial. El Ministerio de Justicia y Trabajo, del cual depende la

DGPM, cuenta con el 0.8% del presupuesto del año 1996. Educación participa con 20.5% y Salud con 7,1%.

El nuevo Código del Niño/a y Adolescente contempla la creación de un ente rector, así como la descentralización en la atención a la infancia.

Difusión de la Convención e informes

La aplicación de la Convención está vinculada al grado de información de la población y a la cultura democrática. Se trata de una interiorización en la conducta cotidiana. Un cambio tan radical a partir del mismo concepto de niño o niña como sujetos plenos de derecho y como sujetos sociales, choca con la inexperiencia pública por un lado y con la sociedad tradicional. Se requiere una movilización social que comprenda al Estado y a la Sociedad Civil para la difusión y promoción de estos nuevos derechos de la población.

Las ONGs han liderado y siguen liderando esta movilización, pero las ONGs no representan a la Sociedad Civil y su alcance es limitado. La movilización debe ser de la ciudadanía, por ello no debe ser escatimado todo esfuerzo dirigido a la descentralización, el apoyo a los poderes locales y a las instancias públicas y privadas de toda la República.

El Ministerio de Educación ha incluido en el currículum escolar los Derechos del Niño en los grados del nivel primario. El Gobierno ha declarado una Semana por los Derechos del Niño una vez al año en el calendario escolar. En articulación con el Ministerio de Educación, la Coordinadora de ONGs por los Derechos de la Infancia y Adolescencia se hace cargo en los últimos años de la elaboración de los materiales didácticos de esta Semana para todas las escuelas públicas del país. En el último año se han incluido guías didácticas que introdujeron propuestas que incentivaron principalmente el derecho a la participación de los niños y niñas en la escuela y en la comunidad (**CDIA:** 1996). Se han difundido mensajes alusivos en medios impresos alternativos y en medios masivos de comunicación.

Se ha impulsado por primera vez en 1995 la descentralización de las actividades de difusión a través de los Consejos Municipales por los Derechos del Niño (CODENI). Es así como simultáneamente en alrededor de 15 municipios se ha celebrado la Semana por los Derechos del Niño a nivel comunitario en una vinculación entre las escuelas, la municipalidad, la comunidad y los medios de difusión locales.

Otro medio de difusión constituyen los trabajos de base de las ONGs, las que a través de sus programas respectivos en las áreas de maltrato, explotación sexual, trabajo infantil, educación sexual, capacitación a maestras/os, capacitación a funcionarios municipales, paneles, seminarios y otros medios, difunden estos derechos durante todo el año.

Existe un programa de radio en la emisora Cáritas, conducido semanalmente por propios niños. Una propuesta interesante es solicitar a los distintos medios un espacio destinado a la difusión, información y discusión de los Derechos del Niño, con activa participación de los mismos.

Participación ciudadana en la elaboración de los informes

Paraguay tuvo una triste actuación en la presentación de sus informes al Comité de los Derechos del Niño en Ginebra. Luego de dos presentaciones de informes oficiales en los años 1993 y 1994, el Comité de Derechos del Niño consideró la información insuficiente y decidió solicitar al gobierno paraguayo un nuevo informe un año después (1995), pero éste aún no ha sido presentado a Setiembre de 1996. Ninguno de los informes oficiales ha sido elaborado con participación de las ONGs y otros organismos de la sociedad civil.

La Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia ha presentado sus informes en dos ocasiones (1992 y 1993) y ha enviado a Ginebra a un representante a discutir el informe con el Comité de Derechos del Niño en 1994.

El interés superior del niño/a

El capítulo IV de la Constitución Nacional de 1992, al final del artículo 54 destaca que **"los derechos de los niños tienen carácter prevaleciente"**.

En la práctica, el interés superior del niño es un concepto aún no arraigado en el país, salvo en casos de fuerza mayor o de pensión alimenticia de parte de los progenitores, asunto que es protegido por la ley.

Un ejemplo de la falta de práctica de dicho principio constituyen las innumerables irregularidades en los procesos de adopción

internacional que han priorizado y siguen priorizando los intereses de los adultos. Otro ejemplo, es el abandono inhumano de alrededor de 250 jóvenes de entre 14 y 20 años, depositados en una cárcel en Asunción, implantada en un local que anteriormente era la residencia de una sola familia. A esto se agrega el hecho de que todavía no existe la figura del Defensor del Niño en los juicios que les competen.

Otro ejemplo constituye el secuestro de jóvenes en edad del servicio militar y de adolescentes que aún no llegan a los 17 años, edad reglamentaria para dicho servicio.

Definición de niño/a

Salvo la ley 57/90 (Convención sobre los Derechos del Niño) nuestra legislación todavía no contiene una definición de lo que se entiende por niño. El niño como figura jurídica todavía no existe en las leyes más operativas, como el Código del Menor, lo cual evita el ejercicio pleno de sus derechos.

Solamente está establecido cronológicamente en el Código del Menor, que éste regula los derechos y garantías de los menores *"desde su concepción hasta la edad de veinte años cumplidos, en que termina la minoridad y comienza la mayoría de edad"*. Por consiguiente la plena capacidad para realizar actos civiles se adquiere a los 20 años. Sin embargo, constituye una contradicción, que los jóvenes ya pueden votar a los 18 años, y los adolescente son considerados imputables de delitos desde los 14 años.

En las discusiones que acompañan al anteproyecto de Código del Niño, Niña y Adolescente se analiza al sujeto niño/a en su doble condición en unidad: la de ser individual y la de ser social. Como persona individual, con particularidades y, como persona social, sujeto que entabla relaciones sociales (**Bazán:** 1994). Se considera importante legislar considerando ambas condiciones, la de sujeto de derecho y la de sujeto social.

Se considera que la legislación debe adecuarse a las prácticas que derivan de las culturas y del desarrollo socioeconómico alcanzado por el país. Específicamente, se necesitan definiciones en la legislación, a partir de una realidad local, independiente de juicios de valoración y de medidas políticas o conceptos aptos en otras realidades (**Bazán:** 1994). Estas consideraciones guían la legislación en cuanto a edades para el trabajo infantil, el consentimiento sexual, la edad mínima para contraer matrimonio, el alistamiento voluntario al servicio militar, la declaración ante los tribunales, responsabilidad penal, privación de libertad, etc. La adecuación del Código del Menor a

nuestra realidad y al espíritu y letra de la Convención es el desafío actual en el Parlamento.

IDENTIDAD Y FAMILIA

El nombre y la preservación de la identidad

Asociados al derecho al nombre están los derechos a la nacionalidad, a la filiación, a la identidad. La Convención se preocupa así de que los niños no queden sin patria, sin familia y sin que puedan desarrollar su identidad.

Es preocupante la privación en el ejercicio de los derechos del nombre y la preservación de la identidad a la que son expuestos los niños en Paraguay. Influye en ello, por un lado, la deficiente e insuficiente habilitación de servicios públicos de registro civil que no garantiza ni la cobertura ni la fidelidad adecuada. Además, influye en el no goce de este derecho la desinformación, la ignorancia derivada del analfabetismo y desescolarización de los padres que desconocen este tipo de obligaciones y las implicancias que derivan del no cumplimiento de este derecho de sus hijos.

La deficiencia en la práctica de la inscripción en el Registro Civil reviste el problema de subregistro y de demoras en el registro de nacimientos y defunciones. Esta situación se ve con mayor frecuencia en las áreas rurales por la falta de adecuación del sistema de registros al alto número de nacimientos en las casas, atendidos por parteras empíricas, por la falta de acceso a transporte y porque tampoco existen suficientes campañas de información a los padres y parteras sobre la importancia de registrar a los niños; ni se facilita el servicio a los mismos teniendo en cuenta estas dificultades. El sistema de registro de nacimientos y defunciones es altamente insuficiente, situación alarmante dadas las irregularidades que se producen al amparo de este servicio mal llevado, como se puede observar en las innumerables identidades falsas de niños y de madres biológicas que aparecen en los expedientes de procesos judiciales y por la imposibilidad de adaptar los planes, proyectos y programas a las reales necesidades.

La identidad no es una cuestión estática que se reduce al nombre, sino que, al ser un niño o niña un ser individual y un ser social, la conformación de la identidad va ligada a su desarrollo en su ambiente y perspectiva histórico-social (**Bazán:** 1994). Estos aspectos son contemplados en la propuesta de modificación del Código del Menor.

El Código del Menor del año 1981 no menciona la palabra "identidad". Únicamente se refiere en el Art. 8 inciso g) que los niños tienen *derecho "a tener padres responsables, conocerlos y ser reconocidos por ellos"*. Tampoco menciona que los niños tienen derecho a un nombre y a una nacionalidad. Se limita a normar la manera de reconocerlos como hijos.

Este simple hecho demuestra lo obsoleto del Código del Menor vigente en Paraguay y el daño irreparable que está produciendo la demora en renovarlo, dadas las confusiones que se producen con la nueva Convención de los Derechos del Niño (que también es ley vigente y superior en prelación al Código del Menor) y que introduce toda una nueva doctrina que enfrenta a la establecida en el Código.

El desafío no es fácil, pues confronta la necesidad de innovaciones radicales, entre ellas:

- el cambio del concepto niño como "objeto de protección" al concepto de "sujeto pleno de derechos y sujeto social";
- el cambio de "menor" a sujeto con derecho a opinar, a ser escuchado y tenido en cuenta, a participar;
- la desjudicialización en el tratamiento de problemas de la infancia, cuando éstos tienen carácter social y no jurídico;
- la inclusión de la sociedad civil en la difusión, control y aplicación de dichos derechos.

Adopción

Alrededor de 600 adopciones internacionales al año se han sentenciado durante casi cinco años desde 1990, muchas de ellas con irregularidades que apañan robos y secuestros de bebés y engaños a jóvenes madres y madres insolventes; falsas identidades de niños y de supuestas madres todavía son detectadas, así como irregularidades en la obtención de los consentimientos para la adopción. Una reacción de la sociedad civil, demandando la interrupción de dichas irregularidades y el juicio y castigo a los funcionarios, abogados e intermediarios involucrados, condujo a la Corte Suprema de Justicia a solicitar al Parlamento una suspensión temporal de dichas adopciones. Se promulgó la ley 678 en Setiembre de 1995, por la cual se suspendieron las adopciones internacionales por un año. La suspensión fue postergada por seis meses más (hasta marzo 1997), dado el caos reinante en los juzgados de menores por la acumulación de expedientes con irregularidades y por las dificultades propias del cambio de jueces de la jurisdicción del menor ocurrido en 1996, además de las dificultades mencionadas debidas a una legislación que clama ser renovada.

Se han entablado juicios contra magistrados, abogados e intermediarios que han cometido irregularidades en los procesos de adopción, pero el desinterés en clarificar esta situación aún prevalece dentro del Poder Judicial. La sociedad civil organizada, principalmente las ONGs y los medios de comunicación, se han convertido en investigadores y denunciadores de estos hechos delictuosos y han producido debates públicos y discusiones en distintos niveles, así como propuestas de leyes que incorporan cambios judiciales y administrativos.

La suspensión temporal de las adopciones internacionales, la firma y ratificación del Convenio de La Haya de 1993 relativo a la Protección de los niños sujetos de adopción internacional, así como el cambio de jueces de la Jurisdicción del Menor han sido los principales logros obtenidos en este campo. Se encuentra en estudio una ley de adopción en el parlamento y se está organizando una Autoridad Central en el tema.

Sin embargo, el simple cambio de la ley será insuficiente si no va acompañado de una capacitación a todos los intervinientes en el proceso de adopción y sin una política clara de priorización del interés superior del niño y del mantenimiento de su vínculo familiar frente a cualquier otro interés. Mientras tanto, los procesos pendientes siguen adoleciendo de irregularidades, muchas veces toleradas por las autoridades judiciales actuales.

Traslado y retención ilícita

La Convención explicita que los Estados Parte adoptarán medidas para luchar contra los traslados y la retención ilícita de niños en el extranjero. Para este fin deberán promover la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos ya existentes.

En este campo Paraguay todavía no ha hecho la adecuación legal a esta disposición normativa, en términos de normas específicas precautelares, ni ha firmado convenios internacionales al respecto.

La realidad de nuestra región exige cuidar, proteger y prevenir a los niños, niñas y adolescentes de los riesgos reales y latentes que existen en este campo. Para ese fin, la Coordinadora de ONGs por los Derechos de la Infancia y Adolescencia ha establecido contactos con el Foro contra la Explotación Sexual en Foz de Iguazú, Brasil, con el cual se establecen pautas de actuación en la búsqueda y localización de adolescentes trasladadas a estos vecinos países para su explotación sexual.

FAMILIA

No se desarrollan condiciones de vida favorables para el niño y la niña ni se favorece a las familias en su rol de educadoras de sus hijos. No sirve sólo mejorar el trato que el Estado y la Sociedad tienen con el niño, sino también deben reformularse las políticas macroeconómicas que en vastos sectores de la población perjudican a las familias de los niños.

Respuestas represivas contra los niños y sus familias son aplicadas como medidas perversas de sometimiento y atropello a sus fundamentales derechos humanos, en nombre de su *protección* ante supuestos abandonos. Bajo la definición de *abandono moral o material* niños y niñas son privados sumariamente de su identidad y de su familia y entregados, por ejemplo, en adopción, o mantenidos por tiempo indeterminado en guarderías, instituciones o comisarías. La práctica jurídica no contempla ni tiene los medios suficientes para realizar esfuerzos por el mantenimiento y el fortalecimiento del vínculo familiar. Ni siquiera se realizan intentos de ubicar a la familia de niños, adolescentes y jóvenes cuando éstos están en conflicto.

Todavía los esfuerzos priorizan la represión de los adolescentes y jóvenes, en lugar de su protección integral y la de su familia. La actitud que predomina es separar al niño de su familia, cuando se trata de casos en que hijos de los sectores económicamente más vulnerables están involucrados, completando así la expulsión de estos hijos del hogar, en lugar de prevenirla, apoyando al núcleo familiar.

Nuevamente se observa que la renovación de jueces y fiscales del menor a consecuencia de la reforma del Poder Judicial es insuficiente si no va acompañada de un proceso de capacitación en la doctrina introducida por la Convención de los DDNN, al mismo tiempo que es dotada de mayores recursos humanos y económicos para su aplicación.

La falta de efectividad y la precariedad de las políticas sociales, incrementa la desintegración social, comenzando por la disgregación de la familia por motivos de supervivencia.

MALTRATO

Al maltrato hay que mirarlo y situarlo frente a toda la sociedad. Una cultura maltratante se manifiesta dramáticamente en los diferentes ámbitos de la vida del niño. La familia, la escuela y la sociedad son los espacios donde las relaciones de poder y de violencia son signo común.

La discriminación al niño por su indefensión y poco grado de organización revelan el desconocimiento del niño como sujeto, y una sociedad que no le da un lugar de privilegio. Si bien la ley tipifica los delitos cometidos por adultos en contra de niños, ésta sin embargo, resulta poco efectiva para frenar estos hechos, máxime cuando los niños y adolescentes no cuentan con defensores. La Fiscalía no ha dado muestras -más que algunas muy tímidas- de ejercer la efectiva defensa de niños involucrados como víctimas de delitos.

Son necesarios estudios actualizados que permitan abordar mejor estos temas, como el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar. Cifras parciales mencionan 208 casos de menores víctimas de violencia, denunciados en 1995 a la Oficina de Asistencia a Víctimas del Delito (dependiente de la Fiscalía), de los cuales el 80% constituyen niñas y adolescentes. Es obvio que gran cantidad de casos no son denunciados, por desconocimiento, por falta de credibilidad en la justicia y hasta por el temor al maltrato institucional del que son objeto muchas veces las víctimas.

No existe un trato especial para los niños y niñas que se encuentren implicados en una denuncia de abuso sexual o maltrato, lo que los condena a vivir procesos legales que duran alrededor de meses y hasta años, enfrentando interrogatorios, exámenes médicos y careos con el agresor. Todas estas circunstancias desalientan las denuncias.

Sin embargo, además de la adecuación de la justicia, sólo una articulación del Estado descentralizado y la Sociedad Civil, posibilitará una intervención de emergencia para promover las condiciones de vida del niño, protegidos de estos abusos. La preocupación radica en cambiar actitudes cotidianas de la sociedad con el niño, pero también radica en cambiar los modelos económicos que en vastos sectores de la población perjudican esa vida cotidiana de la niñez. La continua expulsión de pobladores campesinos del campo, los sigue haciendo en las ciudades que no tienen condiciones para acogerlos.

Las acciones sociales comunitarias y aquellas promovidas desde los gobiernos descentralizados tienen un rol primordial en la campaña educativa y de prevención del maltrato, por situarse en el ámbito cotidiano de los niños, lo que facilita una respuesta rápida y cercana a su realidad.

PROTECCIÓN

Niños en conflicto con la justicia

La Convención prescribe los derechos que le asisten al niño en su condición de persona humana cuando ha incurrido en actos que riñen

o están en conflicto con la justicia. En términos de normativa jurídica, se está en camino de renovación y actualización del Código del Niño/a y Adolescente. En términos de recursos humanos, tal renovación existe en cuanto a los funcionarios judiciales, no así en cuanto a la capacitación necesaria para el ejercicio de una práctica jurídica que garantice el goce de los derechos a los niños y adolescentes y la justicia.

La jurisdicción de los jueces de menores se reduce al campo de los inimputables, que son los menores de catorce años. A partir de esta edad, están sujetos al sistema penal de adultos.

Se encuentran privados de libertad alrededor de 230 adolescentes y jóvenes, solamente en la capital, en un local especialmente destinado para personas de 14 a 20 años, en condiciones infrahumanas, situación que ha sido recientemente denunciada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En evidente gesto de protección de la sociedad antes que del niño, centenares de adolescentes y jóvenes son privados de libertad e internados, sin conocimiento de la causa que se les imputa ni del tiempo que permanecerán detenidos. Todo ello es resultado de la aún vigente ideología de la *doctrina de situación irregular*, que justifica esta acción como protección de un *menor en estado de peligro*

El término *menor en situación irregular* estimula prácticas discriminatorias, ya que normalmente es utilizado para aquellos niños y jóvenes de familias de escasos recursos, más vulnerables a entrar en conflicto con la ley y a sufrir las aplicaciones de esta política que los estigmatiza ya como *delincuentes*. Hijos de familias pudientes pueden librarse de este tratamiento, porque sus familiares disponen del concurso de abogados y porque estos padres -según los prejuicios del Juez- se encontrarían "habilitados" para aplicar medidas socioeducativas a sus hijos.

Se puede decir que las mayores transgresiones a los derechos del niño y los adolescentes se realizan dentro del aparato del mismo Estado. Responsabilidad directa tienen las instituciones administrativas y judiciales en el cumplimiento de sus deberes frente a los niños y adolescentes.

Explotación y abuso sexual

[Capítulo preparado con aportes de BECA - Base Educativa y Comunitaria de Apoyo.]

Es este un problema que se presenta de modo encubierto en la sociedad. Existe poca información estadística y analítica sobre el tema. Un reciente estudio promovido por UNICEF proporciona los primeros indicadores estadísticos. En las dos ciudades más pobladas del país, Asunción y Ciudad del Este, el 65% y el 67% respectivamente de quienes trabajan en la prostitución, son menores de 20 años (**Acosta:1996**).

La alta deserción escolar, la inserción al mercado laboral en condiciones de desprotección y explotación y la vulnerabilidad de las mismas ante circunstancias de promiscuidad dentro y fuera del hogar, conduce a niñas y adolescentes a situaciones de abuso y prostitución.

El gran número de adolescentes en prostíbulos y en las calles no tiene -en la práctica- protección legal alguna. No hay sanción efectiva para los propietarios de prostíbulos, quienes en caso de ser sorprendidos en flagrante explotación de adolescentes, normalmente recuperan su libertad por falta de pruebas arrojadas al Juez, debido a la ausencia de instancias que impulsen el proceso a favor de la protección de las víctimas.

La figura "*menor en situación de riesgo*" en lugar de proteger a las niñas y adolescentes, las victimiza. La todavía vigente doctrina de situación irregular posibilita la actuación de la policía, jueces y fiscales en términos que facilitan la privación de libertad de las adolescentes, quienes son retenidas en la Comisaría de Mujeres, en donde permanecen hasta tanto aparezca alguien (normalmente el dueño del prostíbulo) a reclamarlas. Nuevamente el contacto con la familia no es gestionado por las autoridades policiales ni judiciales. Tampoco se brinda a las adolescentes una alternativa, lo que inutiliza dichas medidas.

Niñas y adolescentes que trabajan como empleadas domésticas o criadas, están desprovistas de toda protección y expuestas a riesgos tales como explotación laboral, maltrato físico y emocional y abuso sexual.

La lucha contra la explotación y abuso sexual de niños y niñas se relaciona principalmente con "*el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía, de la difusión y aprehensión de los derechos del niño/a*" (**Bazán: 1994**).

Existen barreras socio-culturales que impiden a las niñas y adolescentes la suficiente información que les permita adquirir instrumentos que les sirvan de protección. El contexto de la reforma educativa ha posibilitado la apertura en el nuevo currículum escolar, orientando el abordaje de la sexualidad de una manera más abierta;

sin embargo, persiste el lastre de una práctica educativa con características represivas, moralista y sexista, que desarrolla contenidos muy limitados y confusos.

El tema del abuso sexual es un tema difícil de tratar, por el fuerte convencimiento de que las niñas prestan su consentimiento voluntariamente, por la falta de información sobre cómo intervenir y por la escasez de servicios de atención a donde referir en los casos detectados.

Se deben generar procesos de cambio, a través de acciones conjuntas y paralelas entre el sistema formal y no formal, entre el Estado y la Sociedad Civil, de manera a lograr disminuir la carencia en capacitación; el marcado autoritarismo-sumisión; y al mismo tiempo trabajar por la concepción de una educación sexual diferente, que no sea permisiva para hombres y represiva para las mujeres.

La apertura de los gobiernos locales, capaces de generar políticas y programas de prevención y promoción en el área de la niñez y adolescencia, en un trabajo mancomunado con la sociedad civil, permite actualmente comprobar, por un lado, la existencia de denuncias de numerosos casos de abuso sexual detectados por los vecinos y las maestras principalmente; y por otro, la necesidad y el interés de la población en capacitarse y en defender a las niñas víctimas de semejantes abusos y maltratos.

Explotación del trabajo infantil

[Capítulo preparado con aportes de CALLESCUELA.]

Desde la instancia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA) se conformó un Comité de instituciones que trabajan con niños trabajadores y que los acompaña en su organización. Ha coordinado con la institución gubernamental CENADI (Centro Nacional por los Derechos de la Infancia) la realización de tres Encuentros Nacionales de Niños Trabajadores y está en programación un próximo Encuentro Regional Cono Sur, con intención de seguir generando debates de los mismos niños y niñas trabajadoras sobre su situación.

Un reciente Encuentro Regional Cuenca del Plata, creado este año como espacio de encuentros entre los niños trabajadores y los educadores, resolvió apoyar con prioridad trabajos de promoción por un lado y, por otro, acciones tendientes a abolir toda forma de explotación.

Programas con Educadores de Calle están dando logros significativos en los trabajos con grupos focales, en términos de organización y protección de los niños contra riesgos que afrontan en sus actividades en las calles y lugares públicos. Estos programas coordinan sus acciones con redes de apoyo constituidas por personas e instituciones del entorno.

Entre los niños y niñas trabajadoras, un sector muy desprotegido es el de los trabajadores formales, para quienes no existe ningún tipo de control, ni de parte de la instancia rectora DGPM, ni de organizaciones sociales privadas.

Otro sector abandonado de todo tipo de atención es el de los criaditos y criaditas, es decir adolescentes que prestan un servicio doméstico a cambio de casa, comida y (no siempre) educación. Una investigación del año 1994 revela la existencia de 15.000 niñas criaditas en Asunción (**Heisecke:** 1995).

En el caso de las niñas, los riesgos y la violación de sus derechos son aún superiores considerando su situación de género, que las hace víctimas de una triple condición de marginalidad: ser mujer, niña y pobre.

La crisis económica hace que aumente la salida de niños y niñas de las escuelas y se rebusquen para encontrar alguna actividad lucrativa para el sostén familiar. Sin embargo, tareas en las calles que hasta hace poco eran realizadas casi exclusivamente por niños, hoy son en gran parte compartidas por adultos necesitados de esa fuente de trabajo. Se está realizando en este momento una investigación cuantitativa sobre los niños trabajadores. Investigaciones señalaban en 1986 la cantidad de 15.000 niños trabajadores en el Gran Asunción, mientras que en 1992 otra investigación indicaba 25.000 (**Espínola:** 1986).

Desde el Gobierno Municipal asunceno se están realizando acciones puntuales, tales como la creación de Comedores para niñas y niños trabajadores y el apoyo a proyectos educativos, como el programa de CALLESCUELA en la Terminal de ómnibus y el mercado de Abasto. Asimismo, municipalidades como Ciudad del Este, Coronel Oviedo, Encarnación y otras, tienen programas dirigidos a este sector.

Las modificaciones al Código del Menor del anteproyecto del Código presentado al Parlamento son positivas; tiene un enfoque progresista y adecuado a nuestra realidad.

EDUCACIÓN

Una amplia cobertura en el orden de 95% de niños se matricula en primer grado, es decir, hay un alto acceso a la educación primaria. No ocurre así en la educación inicial, la cual absorbe únicamente al 5% de la población menor de 5 años (**UNICEF:** 1996).

Uno de los problemas desafiantes constituye la retención escolar (54%). Además, altas tasas de repitencia indican que sólo el 54% de niños que se inscribieron en primer grado llegan hasta el 6to grado sin repetir.

UNICEF señala tres los problemas centrales, íntimamente ligados unos con otros: a) la calidad de la educación escolar que recibe la mayor parte de la población es muy deficiente; b) falta de equidad, ya que las oportunidades de aprendizaje son menores para niños de menores ingresos; c) la repitencia; muchos de los niños repiten los grados uno y más veces, lo que los lleva muchas veces a desertar sin haber completado la primaria.

A estos indicadores agregamos las dificultades de aprendizaje que implica la enseñanza en un idioma que no se entiende. La Reforma Educativa está implementando la enseñanza en el idioma materno, guaraní y castellano respectivamente, pero la enseñanza en guaraní todavía tiene una expansión muy limitada, carece de textos adecuados y de una suficiente capacitación de los propios maestros para la educación bilingüe.

La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más a nivel nacional es de 9,7%, siendo de 11,4% para la población femenina.

Existe una serie de programas orientados a la educación bilingüe, formación docente, evaluación y seguimiento. También se señalan planes y proyectos, algunos en ejecución y otros en planeamiento, orientados a la búsqueda de alternativas para la educación rural, por ejemplo la modalidad de los plurigrados y otros orientados a la Educación Inicial y al paso de la Educación Inicial a la Primaria.

SALUD

Debido al importante subregistro de nacimientos, para poder estudiar la mortalidad en el Paraguay, se debe recurrir a varias fuentes estadísticas. Para 1994, la tasa de mortalidad infantil del Paraguay es de 22 por 1000 nacidos vivos, según las estadísticas vitales del MSP y BS. La misma es de 42 por 1000 nacidos vivos, según interpolación censal.

En 1994, las cinco primeras causas de mortalidad infantil están dadas por lesiones debidas al parto, por diarreas, infecciones del recién nacido, neumonía y la prematuridad. Esta situación está dada por la baja cobertura de control prenatal y del parto institucional, la demanda tardía de atención, el desconocimiento de la población de las señales de gravedad

Ha disminuido el porcentaje de muerte de niños por diarrea, del 20% en 1984 al 12% en 1994. Este importante logro se ha dado como resultado de la intensa campaña educativa que se realizó en 1990, la que promovió la higiene personal y doméstica, ante la amenaza de la epidemia del cólera. También se debió al incremento en el uso de las sales de rehidratación oral y a la terapia de rehidratación oral (TRO) cuya utilización en el hogar aumentó.

Los departamentos que presentan tasas más altas de mortalidad infantil son Alto Paraguay (92), Boquerón (75), Presidente Hayes (61), Amambay (54) y Alto Paraná (49), lugares donde el riesgo de muerte durante el primer año de vida es casi el doble de Asunción y Ñeembucú (**UNICEF:1996**).

PARTICIPACIÓN

"Si hablamos de protagonismo infantil, manifestamos una visión que contradice la idea de una infancia domesticada, obediente y excluida, en favor de un nuevo concepto que considera al niño y a la niña como sujetos sociales con la capacidad de participar en la sociedad y de transformarla" (Liebel:1996).

El derecho de opinión del niño y de la niña y su protagonismo es un aspecto todavía difícilmente aceptado en la cultura paraguaya, como si el niño no estuviera capaz de interpretar por sí mismo el mundo, sus experiencias y vivencias personales y sociales; como si el niño y la niña no hubieran estado involucrados en la producción familiar o no hubieran nunca asumido responsabilidades dentro y fuera de su familia también. Pero este protagonismo todavía no es percibido y por lo tanto, no es asumido.

En la administración de justicia, en la comunidad, en la escuela, en el barrio y en la familia, difícilmente un niño o niña es escuchada y tenida en cuenta.

La aceptación de los niños como sujetos sociales y como protagonistas de un cambio todavía no es un concepto dominante. Se encuentra en la lucha de ganar influencia e importancia en muchas sociedades, también en la sociedad paraguaya. Sin embargo, algunas

experiencias se van iniciando, con bastante acompañamiento (y consentimiento) de adultos. El sector de los niños trabajadores está adquiriendo una práctica organizativa a partir de sus necesidades y del análisis de su realidad.

Para la vigencia de la Convención y el pleno goce de los niños de sus derechos, es indispensable proporcionarles los espacios donde éstos puedan realizarlos. La organización de los niños es garantía de protección de sus derechos y de práctica de convivencia como sujetos sociales y participantes en una sociedad democrática.

RECOMENDACIONES

- Fortalecer la coordinación entre organizaciones no-gubernamentales, entes gubernamentales a través de la Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Juventud y Ministerios de Salud, Educación, Secretaría Técnica de Planificación, Fiscalía General del Estado, Departamento de Familia de la Policía, CENADI y otros entes privados, para garantizar:
- El estudio y promulgación de la reforma del Código del Niño, Niña y Adolescente, adecuándolo a la Convención sobre los Derechos del Niño de la Naciones Unidas y al Convenio de La Haya de 1993, así como los otros convenios internacionales en materia de infancia.
- La revisión de toda la legislación nacional, para su adecuación a estas convenciones.
- Promover la existencia de estructura judiciales especializadas.
- Impulsar a todos los sectores a la divulgación y promoción de la Convención a la sociedad en general y a los niños y niñas en particular, a través de campañas anuales, campañas locales, municipales, escolares y a través de la presencia permanente y cotidiana del tema de los Derechos del Niño/a en la vida de las comunidades, de las instituciones y de sus actividades y materiales didácticos.
- Trabajar por la identificación de indicadores adecuados para medir los avances y deterioros en el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas.
- Esforzarse por un sinceramiento en los informes que se redactan sobre el cumplimiento de la Convención, propiciando, en lo posible, la redacción conjunta entre Organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales.
- Promover el intercambio de experiencias con diversos sectores, para que el interés superior del niño/a y el carácter prevaleciente de sus derechos no sean conceptos desconocidos

sino comprendidos y aplicados en toda la República, en los diversos ámbitos.

- Que las consideraciones del concepto niño, niña y adolescente como sujeto pleno de derecho y como sujeto social atraviesen no sólo las legislaciones sino la práctica en cuanto asunto les compete, como en las consideraciones sobre el trabajo infantil, el consentimiento sexual, la edad mínima para contraer matrimonio, la declaración ante tribunales, privación de libertad, actitudes en la relación con autoridades de las escuelas y colegios, organizaciones autónomas, expresión de sus ideas y opiniones, libertad ante las religiones, etc.
- Que la preservación de la identidad, contemplados en el nombre, la filiación, la nacionalidad, el ser parte de una familia, una comunidad y una cultura, marquen las políticas sociales que posibiliten al niño, niña y adolescente el cumplimiento de su derecho a ser criados y educados por su propia familia, a través del trabajo mancomunado entre Estado y sociedad civil: fortalecer la descentralización, la municipalización, como medios para atender las necesidades de los niños y niñas con respuestas prontas y cercanas a su medio.
- Promover una campaña nacional de Inscripción en el Registro Civil.
- Demandar al Estado el cumplimiento de programas de empleo y ampliación de servicios básicos de salud, educación, vivienda y atención social, para que las familias puedan asumir su responsabilidad en la crianza de sus hijos. Crear un ente administrativo que atienda las necesidades sociales de la niñez, especialmente la más carenciada. Asegurar un tratamiento administrativo y jurídico adecuado en casos de búsqueda y colocación de niños y niñas en familias sustitutas, adopción, guarda o tutela.
- Firmar y cumplir convenios internacionales de protección de los niños y niñas en circunstancias en las cuales una cooperación regional e internacional es necesaria, como tráfico de niños, explotación sexual, explotación laboral, y otros.
- Promover programas nacionales de prevención del maltrato, de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y de la explotación laboral.
- Formular una política nacional de Comunicación Social, que promueva: el papel educativo de los medios masivos en la transmisión de valores y conceptos positivos, que beneficien a los niños, niñas y adolescentes; el respeto de los derechos del niño; generar espacios que permitan a los niños y niñas expresar sus ideas y opiniones, así como acceder a informaciones a ellos dirigidas.

- Impulsar programas de atención, mejoramiento de las condiciones y fiscalización de los adolescentes privados de libertad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Luz y Acosta, Nilse. **"Explotación sexual de niñas y adolescentes en Asunción y Ciudad del Este, Paraguay"**, UNICEF, Asunción, 1996.
- Bazán, Juan Enrique. **"Visión de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la región de América Latina 1990-1994"**, Rädda Barnen, 1994, Lima.
- CDIA-Rädda Barnen. **"Guía didáctica. Semana por los Derechos del Niño/a"**, CDIA-Rädda Barnen, Asunción, 1996.
- Espínola, Basílica, Glauser, Benno y otros. **"En la calle. Menores trabajadores de la calle en Asunción"**, Asunción, 1986.
- Heisecke, Romero, Insaurrealde, Sánchez. **"Las criaditas de Asunción. Trabajo Infanto Juvenil"**, Así es-Atyha, Asunción, 1995.
- Liebel, Manfred. **"La presencia del protagonismo infantil en América Latina"**, NATs, Revista Internacional desde los niños y adolescentes trabajadores, De Il Segno, Verona, Italia, Abril 1996.
- UNICEF. **"Informe Cumpliendo la promesa. Hacia las metas del Plan Nacional de acción por la infancia"**, UNICEF. Año 1996.

Derecho a las garantías judiciales

Por Luis Escobar Faella

FUNPARE - Fundación para la Reforma del Estado

INTRODUCCIÓN

Debemos convenir que aún con las imperfecciones y la falta de adecuación del sistema judicial paraguayo, están prescriptos una serie de mecanismos e institutos que pretenden garantizar los derechos de la persona humana, relativos a su libertad, a su integridad física, a sus bienes y a los demás derechos que le son inherentes, dentro del marco de la normativa positiva, de la propia Constitución Nacional, y de los Tratados y Convenciones Internacionales.

Cuáles son esas instituciones, qué mecanismos cuentan para su utilización, y por qué no operan en la realidad de acuerdo a los objetivos y a las prescripciones establecidas en los mismos, son materias que brevemente analizaremos en este capítulo. Es por ello que pretendemos realizar una breve exposición y descripción general, para luego tratar los principales institutos, algunas normativas, y presentar una visión estadística de como opera el sistema en la actualidad.

Una de las características del derecho latinoamericano, más específicamente del derecho penal, es aquella que presenta al mismo con instituciones que teóricamente sirven para salvaguardar todos los derechos humanos, con sus correspondientes mecanismos de utilización y con una presumida eficiencia que en la realidad nunca se ha dado.

El análisis que se ha hecho del derecho latinoamericano ha contado siempre con un error original, cual es estudiarlo fuera del contexto sociopolítico en el que el mismo opera, sin considerar que todo este derecho surgido en la Europa Monárquica, más concretamente en la España de la época de la inquisición y de la monarquía, se ha trasegado a América y ha sobrevivido a los movimientos independentistas, delegándose todo el poder político y la estructuración del mecanismo de justicia a los nuevos grupos dominantes de las sociedades latinoamericanas, que amparados en el

privilegio del sistema, poco y nada han hecho para revertirlo, lo que explica el por qué de una brecha tan grande entre las normativas de los cuerpos legales y la realidad.

Esta situación revela claramente el por qué las cárceles se encuentran llenas de delincuentes de escasos recursos económicos, de baja preparación académica, y que sólo en esos segmentos de la sociedad aparentemente existe la delincuencia. Sin entrar a analizar la injusticia de la prisión preventiva a que se hallan sometidos, la flagrante violación de tener un proceso justo, el estigma de volver a la sociedad sin una sentencia condenatoria o absolutoria, con toda la carga discriminatoria que ello importa.

Si trasladamos el problema de la situación de los menores que, además de los vicios propios enunciados, conviven hacinados y sin ningún tipo de diferenciación en relación a la edad y los supuestos delitos cometidos, vemos que el sistema en realidad opera como un antisistema o como un sistema de protección de quienes teniendo medios y recursos, pueden soslayar la vigencia del mismo.

La defensa pública que teóricamente se establece, lejos está de tener la estructura, la preparación, los medios y recursos humanos necesarios para hacer frente razonablemente al cúmulo de trabajo que debería asumir. En estas condiciones, no es más que el cumplimiento formal e hipócrita de una obligación del Estado, que en la práctica constituye un agravante más del sistema para engañar a quienes deberían de beneficiarse con el mismo.

Si analizamos algunos indicadores económicos de pobreza, desempleo y población residente en áreas rurales, a la luz de los costos para acceder al sistema legal, como ser falta de recursos para pagar abogados, transportes, el costo de la producción de los medios de pruebas, etc., forzosamente llegaremos a la conclusión que un gran segmento de la población no tiene condiciones económicas para acceder al sistema de justicia, traduciéndose en impotencia y en una gran frustración al momento de hacer valer sus derechos.

Todo esto, que no es sino una mera sinopsis del estado de desfasaje existente entre el sistema de justicia y la demanda ciudadana, dentro del marco de adecuación a los pactos y convenciones internacionales y a la propia Constitución Nacional, se vería con gran tolerancia si al menos existiera conciencia de la gravedad del problema y se tomaran algunas medidas tendientes a solucionarlo de raíz. Pero es de notarse que todo el crecimiento y la orientación de la política de mejoramiento del sistema de justicia se lleva acabo reproduciendo el mismo modelo anacrónico, y poco o nada apunta a una reforma estructural que permita estandarizarlo respecto a la comunidad internacional.

A todo lo expuesto cabe agregar que entre el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, absorben una parte del Presupuesto sólo superado en una pequeña medida por el de Educación y Obras Públicas, sin que se sepa que exista un programa nacional de política criminal que contemple razonablemente las necesidades de seguridad de la población, tanto interna como internacionalmente. Puede afirmarse, sin temor a equívocos, que la delincuencia no sólo no tiene frenos sino que se desenvuelve en un caldo de cultivo propicio para llegar a niveles cada vez más alarmantes, en el cual el germen de la corrupción actúa como catalizador, y las garantías judiciales tanto para víctimas como victimarios solo representan un sistema acartonado totalmente ineficiente. En estas condiciones no debe sorprendernos que los niveles de inseguridad ciudadana, de corrupción, de violencia y de incremento de nuevos delitos, sigan aumentando libremente, por la misma libertad que el antisistema provee al sistema delincencial y de corrupción imperante en el país.

En este contexto pasaremos a enunciar las violaciones más flagrantes de las garantías judiciales en el sistema judicial paraguayo, lo que revela no sólo el desfasaje de las normas, respecto a la Constitución y los Pactos y Convenciones Internacionales, sino la falta de adecuación de los mecanismos para que estas garantías sean realmente eficientes.

VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS JUDICIALES

Violación a las condiciones de la detención

La Constitución Nacional establece que ninguna persona podrá ser detenida sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, entendiéndose por tal, en razón de la compatibilidad y concordancia de los demás artículos de la Constitución, al Juez que tenga jurisdicción y competencia para arbitrar una medida de tal naturaleza. La Policía solo podrá hacerlo en casos de flagrancias y en estas circunstancias deberá ponerlo de inmediato dentro de las 24 horas a disposición del Juez competente.

Sobre el punto, resulta importante transcribir los conceptos emanados del propio Poder Judicial en su memoria del año 1995 y que señala:

"La ley 222 Orgánica de la Policía Nacional, trata sobre el particular en el inc. 8 del art. 6o. al expresar que la Policía puede citar y detener a las personas, pero cuida de señalar, enfáticamente en el

marco estatuido de autoridad. A su vez el inc. 9 del mismo artículo al repetir que la Policía detendrá a personas sorprendidas en la comisión de delitos, lo hará en la forma y por el tiempo establecido en la Constitución Nacional, reforzando el concepto con la expresión poniéndolas a disposición del Juez competente."

De tales conceptos surge que el Poder Ejecutivo debe disponer que anexos a todos los Juzgados funcionen Institutos de detención. No hay manera de cumplir con los mandatos de la Constitución Nacional y la Ley, si no se arbitran medidas de esta naturaleza. Y tampoco se puede hablar de que se respetan los derechos humanos en el país sino se arbitran de manera urgente tales Institutos.

Es esta una cuestión, por tanto, en la que la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia específica para solucionarla, pero no es menos cierto que su deber es señalar, con el mayor énfasis, esta verdadera falencia en nuestro sistema institucional. No se puede hablar de vigencia de los derechos humanos, donde cualquier ciudadano puede ser detenido sin conocimiento de la autoridad judicial competente o ajeno a la determinación de la misma.

Este hecho, por demás grave, denunciado por la propia Corte Suprema de Justicia, no solamente pone de manifiesto la posibilidad de detenciones arbitrarias, en violación de claras disposiciones de los Pactos Internacionales y de la propia Constitución Nacional, sino que también evidencia la existencia de la aplicación arbitraria y discrecional del principio de oportunidad, ya que no todos los casos investigados ni de las detenciones efectuadas pasan al sistema judicial, muchos de los cuales adquieren soluciones rápidas y expeditivas en el propio ámbito de la Policía Nacional.

La presunción de inocencia es una de las principales garantías establecidas en las Convenciones Internacionales y en la propia Constitución Nacional, de la cual deriva que la prisión preventiva constituye una medida de carácter excepcional, tendiente a asegurar la comparecencia del imputado tanto en los actos que se le requieran durante la tramitación del proceso como en el cumplimiento de la condena si es que hubiere.

Sin embargo, a pesar de disposiciones claras contenidas en la Constitución Nacional, la prisión preventiva sigue siendo un instrumento al cual se apela sin mucha consideración a las condiciones y necesidades exigidas por la ley, con el agravante de que los autos en los cuales se convierte la detención en prisión o se decreta la prisión preventiva, no se cumple con la exigencia legal de imponer al imputado, circunstanciadamente, las causas por las cuales se asume la medida privativa de libertad y los hechos en virtud del cual se le imputa la comisión de un delito, apelándose las más de las

veces a una frase formularia en la que se señala en forma genérica que los hechos denunciados o querellados configuran el delito previsto y penado por tales o cuales disposiciones del Código Penal, con lo cual se está violando la garantía judicial del imputado de conocer perfectamente los hechos en los cuales se basaría la acusación.

Si esto además se produce en un sistema inquisitivo como el nuestro, fácil es advertir la dimensión que adquiere esta violación exponiendo al imputado a la agregación de cualquier hecho sucesivamente al no haberse consignado aquellos hechos concretos sobre los cuales el Juez se ha expedido inicialmente al decretar su detención.

La situación se agrava al observar los porcentajes de presos sin condena en las distintas penitenciarías del país, según cuadro estadístico que acompañamos de un estudio realizado sobre la situación carcelaria en el Paraguay, por el Ministerio Público en el año 1995, y cuyo investigador fue el Dr. Jorge Rolón Luna. En Pedro Juan Caballero, arroja un porcentaje de 94,8% de procesados sin condena y 5,2% de condenados, en Ciudad del Este 98,5% de presos sin condena y 1,2% de condenados, en Encarnación 99,5% de presos sin condena y 0,5% de condenados, en Tacumbú 90,2% de presos sin condena y 9,8% de condenados, en el Buen Pastor 94,1% de presos sin condena y 5,9% de condenados, en el Panchito López 92,7% de presos sin condena y 7,3 de condenados, el total general arroja un promedio de 93,2% de presos sin condena y 6,7% de condenados.

Estas cifras son por demás elocuentes y revelan el grado de incumplimiento de la protección de la libertad y de la excepcionalidad de la privación de la libertad.

Violaciones al derecho de acceso a la justicia y al derecho de defensa

Estas garantías deben observarse a la luz de las condiciones socioeconómicas del país y en la medida del estado de necesidad de las personas que deben hacer uso de estos derechos.

Si consideramos algunos datos de las personas privadas de libertad, y en general de las que acceden al sistema de justicia, encontramos que porcentajes que rondan el 90% representan personas de escasos recursos. Al decir del Dr. Pedro David, ex-Delegado Regional del Instituto de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente con sede en Viena, no es porque los pobres sean los que delinquen, sino por que el sistema no los protege debidamente para acceder a un

proceso justo y a una defensa digna, dando como resultado que las cárceles se encuentran abarrotadas de delincuentes presuntos que exhiben un alto índice de pobreza y de impotencia ante las aberraciones del sistema.

Esto se agrava en el caso de las penitenciarías de Asunción, porque más del 50% de los reclusos, residen a más de 100 Km. de la capital, lo que torna más gravosa cualquier posibilidad de ejercer adecuadamente la defensa y allegar los elementos probatorios necesarios. Asimismo, aproximadamente el 50% de los reclusos apenas ha llegado a la primaria concluida, y la mitad de éstos ni siquiera lo ha hecho.

No solo el acceso a la justicia se presenta para la generalidad de la ciudadanía con obstáculos prácticamente insalvables, si tenemos en mira la eficiencia de los actos procesales, sino que también la defensa pública como obligación del Estado y derecho de los ciudadanos carenciados, se encuentra además de impotente, prácticamente a la deriva desde el punto de vista institucional, estructural y de recursos humanos y materiales.

Al respecto debemos transcribir lo que crudamente afirma la Corte Suprema de Justicia en su memoria del año 1995, y señala: que el art. 47 inc. 1 de la Constitución, también perentoriamente manda que el Estado garantizará la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiese.

La cuestión se suscita cuando nos preguntamos quién asumirá la obligación Estatal. No puede ser, ciertamente, el Poder Judicial, desde que no puede subalternizar su misión imparcial, asumiendo obligaciones o deberes propios de un órgano parcial como es el de la defensa. Ha de convenirse, por tanto, que este aspecto deberá ser materia de apropiada regulación legal, asignándose al Poder Administrador, como representante del Estado y por vía de su agencia específica, el Ministerio de Justicia, el alto cometido de implementar una definida organización de la defensa pública.

Si observamos las estadísticas de que solamente en la Capital se inician más de 10 mil procesos por año, y que la gran mayoría de los procesados son carenciados o cuanto menos imposibilitados para poder pagar abogados particulares, que los mecanismos establecidos en la Ley de honorarios para que el gremio de los abogados ejerza la defensa gratuita en parte, no funciona, y que los defensores del Estado no alcanzan a la docena en la Capital y otro tanto en el resto del país, resulta claro que no podrán hacerse cargo con eficiencia de tamaño número de casos, con el agravante de que los defensores públicos tampoco tienen medios para cumplir adecuadamente su función; es por ello que ésta garantía repetida en Convenciones

Internacionales y en la propia Constitución Nacional, pasa a ser no solamente letra muerta, sino un estigma para toda persona de escasos recursos que ingresa al sistema penal.

Violación a la garantía de un proceso justo.

Hemos señalado, al escribir sobre el debido proceso, que aún cuando se mencione que el sistema penal paraguayo es de carácter mixto, tiene un fuerte componente inquisitivo que domina totalmente las actuaciones previas al proceso propiamente dicho y en la cual se define la suerte del encausado. El imputado, no solamente se expone a un procedimiento policial discrecional, sino a una defensa ineficiente o inexistente hasta el estado plenario, a un fiscal que aunque convidado de piedra, utiliza la investigación policial como arma acusatoria, y a un juez que es el dictador absoluto del proceso, pudiendo acumular pruebas incriminatorias, impulsar o frenar las actuaciones, dando como resultado las cifras más aberrantes que niegan que este sea un sistema propiamente de justicia.

Violación a la garantía de la ejecución de la pena en condiciones dignas

La fase de ejecución de la pena, como también las condiciones de privación de libertad, garantizan al imputado o condenado una serie de derechos que pueden sintetizarse en la seguridad de ser albergados en condiciones dignas y acordes a sus derechos como seres humanos.

La privación de libertad no puede cercenar otros derechos que no sean el específico de imposibilitar el libre desplazamiento de la persona.

Sin embargo, las violaciones de todas estas garantías consignadas en pactos y convenciones internacionales, en la Constitución Nacional, en el Código de Procedimientos Penales y en la propia Ley Penitenciaria, no se cumplen en la práctica, hallándose éstas personas en condiciones infrahumanas, reclusas en centros de detención y penitenciarios que sobrepasan la capacidad física para contener a las personas privadas de libertad.

Algunos datos estadísticos publicados por el informe sobre la situación carcelaria en el Paraguay del Ministerio Público, aluden que las penitenciarias de Ñeembucú, tiene un 60% de superpoblación, Misiones un 46,7%, Pedro Juan Caballero un 91,3%, Villarrica un 65%, Ciudad del Este un 61,5%, Concepción 73%, Encarnación 70%,

Cnel. Oviedo 138,9% y aquí en la Capital, Tacumbú un 55%, que en algunos casos llega a mucho más, el Buen Pastor 1%, Panchito López 87,5% y en éste momento aproximadamente el 200%.

A todo esto debe sumarse como agravante que varios de los centros de detención siguen siendo administrados y en sede de la Policía Nacional y ni estos, ni los administrados por la Dirección de Institutos Penales, tienen un adecuado control judicial, ya que en Paraguay no existe un juez de ejecución de penas y el juez que entiende la causa se encuentra imposibilitado, por obvias razones materiales, de ejercer una adecuada supervisión, como también lo admite la propia Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la dificultad de ejercer la superintendencia de todos los centros de detención.

Debemos agregar que no solamente las condiciones de albergue, alimentación, trabajo, y apoyo para la reinserción en la sociedad son carencias básicas del sistema sino también que no existe separación entre condenados y los que solamente tienen privación provisoria de libertad, con todo lo que ello implica.

Violaciones a las garantías de los menores privados de libertad

Quizás los más perjudicados por la falta de cumplimiento de las garantías judiciales lo constituyen los menores, ya que estos permanecen por largo tiempo en condiciones infrahumanas en el Correccional Panchito López y en algunas penitenciarías del interior, sin una clara separación de los privados de libertad y mayores de edad, con el agravante de todas las deficiencias procesales para un debido proceso legal, y la protección integral de todos sus derechos consagrados en la Convención de Derechos Humanos.

A la orfandad familiar y social en la que se ven sumidos los menores, se suma la orfandad judicial, dejándolos librados a la suerte arbitraria del tiempo para recobrar su libertad.

Violación a las garantías judiciales de las mujeres.

Salvo la casa del Buen Pastor, que reúne las condiciones adecuadas para la detención, en los demás centros, nada hace variar la situación de la mujer respecto a los varones en canto a las condiciones de detención y en cuanto a la violación de sus garantías judiciales a un proceso justo y a un tratamiento digno en condiciones de privación de

su libertad, por lo que las mismas antes que ser reivindicadas, se encuentran en igualdad de condiciones que los varones.

Violación a la garantía del debido proceso legal y a una sentencia condenatoria, absolutoria o de sobreseimiento libre

Quizás lo más grave y aberrante del sistema penal paraguayo lo constituye el dato que se relaciona con la forma de terminación de los procesos, o lo que es más serio aún, la forma en que los procesos no terminan por las vías regulares que debieran. Es así que en un juzgado piloto de casi 400 y más casos, solamente se dictaron sentencias definitivas de sobreseimiento libre en 5 casos, condenas en 6 casos y absolución de culpa y pena en 7 casos. En los demás, se ha levantado la detención en 112 casos, se ha declarado la prescripción en 68 casos, la eximisión de prisión en 167 casos, se ha otorgado la libertad por compurgamiento en 116 casos, el sobreseimiento provisional en 39 casos, el cierre del sumario en 21 casos, el abandono de la acción en 24 casos y la prescripción de la causa en 76 casos.

Como puede observarse, las cifras son realmente alarmantes pues a la gravedad que constituye incorporar a una persona al sistema de la justicia penal, con todas las consecuencias que ello implica, resulta inadmisibles que vuelva a salir sin que tan siquiera pudiera haberse comprobado su culpabilidad o la misma pudiera haber demostrado su inocencia. Lo que equivale en términos de nuestro sistema de derecho a que más del 90% de las personas que ingresan al sistema penal, son libertadas bajo la garantía de la presunción de la inocencia, lo que a la luz de los hechos delictivos que cotidianamente acaecen, importa un total trastrocamiento de los valores, intereses y garantías ciudadanas, llegando en estas circunstancias a situaciones límites de inseguridad ciudadana y de falta de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana.

Las falencias estructurales, institucionales, operativas y administrativas enunciadas, revelan claramente el incumplimiento de los Pactos y Convenciones Internacionales, y la falta de acatamiento a los postulados básicos de la Constitución Nacional.

VIOLACIÓN AL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN

Si atendemos a la morosidad y a la forma irregular de terminación de los procesos, fácil es suponer que nadie afrontará un nuevo proceso largo y engorroso en reclamo de una justa indemnización, ya sea por error judicial, ya sea por responsabilidad derivada del Estado, o por la

responsabilidad de los particulares, pues para que la obligación sea exigible, es preciso la existencia de una sentencia condenatoria.

Es preciso insistir en un procedimiento monitorio dentro del mismo proceso penal, a fin de hacer realmente vigente el derecho a la indemnización. A modo de ejemplo, citamos que existen en trámite 28 procesos por violaciones de los derechos humanos durante la dictadura de Stroessner, de los cuales sólo 2 tienen sentencia firme, en un lapso de más de 6 años de habérselos promovido.

EL AMPARO Y EL HABEAS CORPUS

La primera institución reglada en la Constitución Nacional y en el Código Procesal Civil, es una medida rápida que puede promoverse ante cualquier Juez de Primera Instancia a fin de reparar cualquier derecho conculcado o ante peligro inminente de serlo, y cuyo trámite es sumarísimo.

Sin embargo, existen quejas generalizadas sobre la desnaturalización de su objeto y la falta de cumplimiento de los plazos, fundamentalmente para la sentencia, que es de 48 horas.

El recurso de Hábeas Corpus, de acuerdo a la nueva Constitución Nacional, se puede interponer ante cualquier Juez de Primera Instancia; puede ser de carácter preventivo, en virtud del cual toda persona, en trance inminente de ser privada ilegalmente de su libertad física, podrá recabar el examen de la legitimidad de las circunstancias que, a criterio del afectado, amenacen su libertad, así como una orden de cesación de dichas restricciones. Es de carácter reparador, en virtud del cual toda persona que se hallase ilegalmente privada de su libertad podrá recabar la rectificación de las circunstancias del caso y por último el genérico, en virtud del cual se podrá demandar rectificación de las circunstancias que, no estando contempladas en los dos casos anteriores, restrinjan la libertad o amenacen la seguridad personal. Asimismo, esta garantía podrá interponerse en casos de violencia física, psíquica o moral que agraven las condiciones de personas legalmente privadas de su libertad.

Del mismo modo, existen quejas sobre el incumplimiento de los plazos en estos recursos, siendo el más elocuente el caso del Hábeas Corpus genérico planteado en beneficio de los internos del Panchito López, que a varios años de habérselo interpuesto, no se ha cumplido el objetivo propuesto.

Cuadro I

Formas de terminación de los juicios			
(comparación de dos Juzgados en lo Penal)			
Formas de terminación de los juicios	Primer Juzgado	Segundo Juzgado	Promedio por Juzgado
Levantamiento de detención (SD)	112	144	128
Prescripción (SD)	68	106	87
Eximición de prisión	167	93	130
Libertad por compurgamiento	116	82	99
Sobreseimiento libre (SD)	5	71	38
Sobreseimiento (AI)	39	35	37
Cierre del sumario (AI)	21	26	24
Abandono de la acción	24	15	20
Condena (SD)	6	13	10
Prescripción de la causa (AI)	76	9	43
Absolución de la culpa (SD)	7	4	6
Total	641	598	620
Fuente: "Mora Judicial en la Jurisdicción Penal". Documento de trabajo de Ramiro Barboza, Programa Reforma Judicial, Corte Suprema de Justicia/AID, 1995.			

Cuadro II

Total de procesados e instrucción de sumario

(Comparación de dos Juzgados en lo Penal)

Procesados	Juzgados		Promedio por Juzgado
	Primero	Segundo	
Instrucción de sumario con detención	267	853	560
Instrucción de sumario sin detención	386	1.148	767
Sin instrucción de sumario	160	653	407
Total	653	2.654	1.734

Fuente: "Mora Judicial en la Jurisdicción Penal". Documento de trabajo de Ramiro Barboza, Programa Reforma Judicial, Corte Suprema de Justicia/AID, 1995.

Cuadro III

Ingreso de reclusas por tipo de delito						
Casa del Buen Pastor						
Delitos contra...	1992	1993	1994	1995(*)	Total	%
La Fé pública	407	262	190	122	981	62.3%
El Patrimonio	154	105	76	64	399	25.3%
La vida	24	8	6	7	45	2.9%
Menores	14	15	6	0	35	2.2%
El pudor	9	11	7	4	31	2.0%
Otros y Faltas	7	8	9	6	30	1.9%
La economía pública	12	4	5	2	23	1.5%
Tráfico/posesión de drogas	4	3	5	0	12	0.8%
Administración de Justicia	3	1	0	0	4	0.3%
La Autoridad Pública	0	3	1	0	4	0.3%
El Honor y la Reputación	2	0	1	1	4	0.3%
La Administración Pública	0	3	0	0	3	0.2%
Las Garantías Constitucionales	0	1	0	0	1	0.1%
La Seguridad Pública	0	1	0	0	1	0.1%
El Orden de las Familias	0	1	0	0	1	0.1%
Total	636	426	306	206	1.574	100%

Fuente: "Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en Paraguay", Ministerio Público, 1995.

Elaborado por Hugo Valiente - Serpaj-Py

Cuadro IV

Ingreso de Recluso por tipo de delito					
Penitenciaría Nacional de Tacumbú					
Delitos contra...	1992	1994	1995 (*)	Total	%
El patrimonio	1.713	1.218	584	3.515	59.0%
La Vida	728	511	306	1.545	25.9%
El Pudor	148	93	57	298	5.0%
Ley 1340 (**)	73	83	50	206	3.5%
Las garantías constitucionales	55	34	47	136	2.3%
Otros y Faltas	48	32	18	98	1.6%
La fe pública	18	29	14	61	1.0%
La Administración de Justicia	21	4	13	38	0.6%
La Administración Pública	9	9	3	21	0.4%
La Economía Pública	1	0	1	2	0.0%
La Seguridad Pública	3	4	1	8	0.1%
La Autoridad Pública	12	4	1	17	0.3%
El orden de las familias	5	3	0	8	0.1%
Menores	2	1	0	3	0.1%
El honor y la reputación	2	1	0	3	0.1%
Total	2.838	2.026	1.095	5.959	100%

Fuente: "Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en Paraguay", Ministerio Público, 1995.

Elaborados por Hugo Valiente del Serpaj-Py.

Cuadro V

Situación de arraigo de la población penitenciaria.		
I. Penitenciaría Nacional de Tacumbú		
Arraigo	Cantidad	%
Asunción	253	18.8%
Gran Asunción y hasta 50 Km. de la Capital	175	13.0%
Entre 50 y 100 Km. de la Capital	217	16.1%
Más de 100 Km. de la Capital	601	44.6%
Extranjeros	81	6.0%
Procedencia Ignorada	22	1.6%
Total	1.349	100%
II. Casa del Buen Pastor		
Asunción	33	39.8%
Gran Asunción y hasta 50 Km. de la Capital	31	37.3%
Entre 50 y 100 Km. de la Capital	4	4.8%
Más de 100 Km. de la Capital	15	18.1%
Total	83	100%
III. Correccional de Menores Panchito López		
Asunción	60	41.1%
Gran Asunción y hasta 50 Km. de la Capital	15	10.3%
Entre 50 y 100 Km. de la Capital	4	2.7%
Más de 100 Km. de la Capital	67	45.9%
Total	146	100%
Fuente: "Casas de la Violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en Paraguay", Ministerio Público, 1995. Elaborado por Hugo Valiente del Serpaj-Py.		

Derecho al Debido Proceso

Por Luis Escobar Faella

FUNPARE - Fundación para la Reforma del Estado.

MARCO LEGAL INSTITUCIONAL

La Constitución Nacional, en su artículo 16, segunda parte, establece que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales. Si bien la norma está establecida en la misma disposición que establece que la defensa en juicio de las personas y de sus derechos es inviolable, es, sin embargo, la garantía al debido proceso legal el tema sustantivo de esta norma. La misma se vincula además en estrecha relación con las disposiciones del derecho a la vida, a la libertad y seguridad, a las garantías procesales, como asimismo al acceso de los derechos humanos de tercera generación.

Haremos hincapié, sin embargo, en el tema del debido proceso por cuando que la vigencia del derecho y la realización de la justicia, presupone un proceso que haga efectiva y eficiente su materialización.

Si bien se ha discutido largamente el significado del debido proceso, debemos convenir con Alvarado Velloso, procesalista argentino, que cualquier adjetivación al concepto proceso es totalmente innecesario, y éste, el proceso, debe estar determinado por ciertos principios inherentes al mismo, en un todo garantista de eficiencia, sin los cuales definitivamente no existiría proceso.

Apelando a la propia Constitución, volviendo al texto del artículo 16, observamos que la misma establece imperativamente que la persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales competentes, independientes e imparciales, lo que nos lleva a analizar estos conceptos a la luz de la normativa procesal vigente y de la propia estructura y funcionamiento del Poder Judicial y de las demás instituciones vinculadas al sistema de justicia, que dice en relación con la realización plena de estos presupuestos.

Asimismo, debemos remitirnos a los Pactos y Convenciones Internacionales respecto a los postulados que guardan relación con el debido proceso legal, la protección de los derechos humanos, la facilidad del acceso a la justicia, la simplicidad de los trámites, la publicidad y la duración de los procesos, ya que como se sostuviera, la justicia que llega tarde no es justicia.

Héctor Gross Spiel, expresa con claridad la interrelación entre el derecho interno, el derecho internacional y el regional, al señalar que hoy no es posible concebir la protección de los derechos humanos como un problema exclusivo de los sistemas jurídicos del derecho interno, de la Constitución, de la legislación, de la administración. Para una adecuada protección de los derechos humanos se requiere de una ineludible coordinación del derecho internacional con el derecho interno.

Se precisa sumar las protecciones internacionales a las protecciones jurídicas internas. La protección internacional puede seguir la vía del universalismo, como también la vía regional.

En este contexto, habría que analizar la realidad de las garantías del debido proceso en el derecho paraguayo.

No sólo es necesario que se den estos presupuestos, que hemos venido anotando, sino que es preciso que la estructura del sistema de justicia se adecue a esos postulados de tal forma que los mismos puedan ser operativos. De lo contrario, ocurre lo que siempre se ha dado, fundamentalmente en países Latinoamericanos, en los que los postulados constitucionales y las garantías no hallan una correlación con la realidad y se abre una ancha brecha, entre el sistema postulado por la Constitución y el sistema legal que rige la realidad. En tal sentido, lo señalaba Alberto Binder, el movimiento político independentista latinoamericano ha tenido éxito al obtener la independencia de nuestros países respecto al poder político español, pero ello no se ha traducido en la práctica en legislaciones coherentes y congruentes con los postulados constitucionales que se fueron dando, y que le dan un marcado tono liberal y democrático, con lo cual se fue abriendo una laguna que ha facilitado la instauración de regímenes dictatoriales y autoritarios en todos los países. Haciéndose tabla rasa con los derechos individuales, fundamentalmente con las garantías del debido proceso legal y en consecuencia de libertad y dignidad humanas.

PODER JUDICIAL

La Constitución de 1992, ha creado nuevas instituciones y fortalecido algunas ya existentes, que buscan establecer la independencia real del Poder Judicial.

Es así que del sistema de selección se encarga una institución denominada Consejo de la Magistratura, que se halla conformada por 8 miembros de distintas instituciones, entre las cuales está el propio Poder Judicial, el Ejecutivo, el Legislativo, representantes de las

facultades de derecho y representantes del gremio de abogados. Aún cuando pueda señalárseles críticas, ya sea en su conformación, como en el mandato, es innegable que es un gran paso en cuanto a la imparcialidad en el proceso de selección de ternas para magistrados, incluidos los propios miembros de la Corte Suprema de Justicia, a través de una selección de méritos y aptitudes.

Así, los miembros de la Corte Suprema de Justicia son designados por el Senado, con acuerdo del Poder Ejecutivo a propuesta de terna elevada por el Consejo de la Magistratura. Los demás miembros de Tribunales y jueces, son a su vez nombrados por Corte Suprema de Justicia, también de una terna elevada por el Consejo de la Magistratura.

La Constitución Nacional también consagra la autarquía presupuestaria del Poder Judicial, asignándole un porcentaje mínimo del 3% del Presupuesto de Gastos de la Nación, para el cumplimiento de sus cometidos.

Otra de las garantías se refiere a la estabilidad de los magistrados mientras duren en sus funciones, la que se adquiere una vez confirmados por dos períodos en el cargo, estabilidad que se extiende al cargo, a la sede y al grado, con lo cual se supera la discrecionalidad que en el pasado permitía la separación de los jueces de ciertas causas o de ciertas jurisdicciones.

Otro instituto que guarda relación con el Poder Judicial es el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, también integrado en forma interinstitucional por miembros del Congreso, del Poder Judicial y del Consejo de la Magistratura; tiene a su cargo el juzgamiento y la remoción por causales establecidas en la Ley de Enjuiciamiento de Magistrados, con lo cual se busca obtener un juicio imparcial y ajeno a injerencias internas.

EL MINISTERIO PÚBLICO

Es una institución que adquirió una transformación importante en la Constitución de 1992; ejerce la representación de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, confiriéndole autonomía presupuestaria, como también independencia funcional.

El Ministerio Público ejerce la acción penal en todos aquellos delitos de acción penal pública, así como en aquellos vinculados al interés social y patrimonial, en los delitos contra medio ambiente, la defensa de los intereses colectivos y difusos y los derechos de los pueblos indígenas.

El Fiscal General del Estado y los Agentes Fiscales gozan de las mismas prerrogativas que los jueces y el Poder Judicial.

EL MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA

Esta institución cumple una función fundamental en el sentido de proporcionar asistencia jurídica para el ejercicio de la defensa de cualquier imputado, se halla dentro de la estructura del Poder Judicial, pero tiene muy pocos recursos como para hacer frente a la cantidad de casos y problemas que debería atender para dar cumplimiento efectivo al papel impuesto por la Constitución y las Leyes, como también por los Pactos y Convenciones Internacionales.

LA POLICÍA NACIONAL

El artículo 175 de la Constitución Nacional, establece la organización y funciones de la Policía Nacional, cuya competencia abarca toda la República, y entre sus funciones se encuentra la de prevenir los delitos y, bajo dirección judicial, encargarse de la investigación de estos hechos; estas atribuciones se encuentran reproducidas y detalladas en la Ley 222 Orgánica de la Policía Nacional.

EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO

El Ministerio de Justicia y Trabajo tiene dos direcciones generales que guardan relación con el tema del debido proceso, una es la Dirección de Derechos Humanos y la otra es la Dirección General de Institutos Penales, que se encarga de regular y de administrar todo el sistema penitenciario nacional.

En este aspecto, también debemos considerar que el Ministerio de Justicia no tiene la administración de todas las Penitenciarías, ya que algunos de estos centros de detención se encuentran aún a cargo de la Policía Nacional.

La Carta Internacional de Derechos Humanos, en su artículo 10, señala que *"...toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal..."*.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre en su art. 18 menciona *"toda persona puede ocurrir a los Tribunales para hacer valer sus derechos (...) Asimismo, debe disponer de un elemento sencillo y breve por la cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente"*. En su artículo 26 señala que *"toda persona acusada de delito, tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública y a ser juzgada por Tribunales anteriormente establecidos de acuerdo a leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas"*.

La Constitución Nacional, en su artículo 17 señala que *"toda persona tiene derecho a que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para salvaguardar otros derechos"*, se establece asimismo que el Estado le proveerá un defensor gratuito en caso de no disponer de medios económicos para solventarle y que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas y que no se le opongán pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas. Señala también que el sumario no se prolongará más allá el plazo establecido por la ley.

Como puede apreciarse, la Constitución Nacional no sólo tiene un completo, extenso y completo catálogo de derechos y garantías perfectamente congruentes con los pactos y convenciones internacionales, sino que hace hincapié y eleva a rango constitucional los principios básicos para un proceso justo, rodeando la persona del imputado, y eventualmente de la víctima, de toda la protección necesaria para su juzgamiento en forma objetiva e imparcial, evitando también que órganos o personas ajenas a la función jurisdiccional, pudieran distorsionar los hechos, las pruebas, y la dignidad del imputado.

El sistema procesal penal paraguayo, contradice todos y cada uno de los principios señalados, y esto no sólo por la antigüedad del Código Procesal, que rige desde fines del siglo pasado, sino porque el mismo estructura un sistema inquisitivo, cuyos institutos son totalmente opuestos al sistema garantista que reclaman los postulados de derechos humanos vigentes hoy día. El sistema inquisitivo nace y responde a los sistemas monárquicos absolutistas, sobreviven en el tiempo al servicio de las dictaduras y los sistemas totalitarios y se resisten a todo cambio, beneficiando a las nuevas estructuras de poder que se benefician con los privilegios, como así también a la delincuencia organizada y a la corrupción que se ampara bajo el manto de su ineficiencia.

Como consecuencia de ello, las personas de menores recursos siguen siendo las víctimas permanentes del sistema, lo que se refleja a las claras en el hecho de que poco más del 90% de presos no tiene

condena, así como la forma irregular de terminación de los procesos, situaciones que en sí mismas constituyen las más graves violaciones a los derechos humanos y la más flagrante trasgresión a las normas procesales establecidas en la Constitución Nacional y en los compromisos internacionales.

En estas condiciones, no puede sostenerse válidamente que a pesar del advenimiento de un régimen político que preconiza la democracia, se haya instalado en el país un auténtico estado de derecho.

Si bien Víctor Riquelme, expresaba que el proceso penal paraguayo es de carácter mixto, lo cierto es que el predominio de las formas inquisitoriales hacen del mismo un auténtico procedimiento inquisitivo, en el cual la Policía precede en sus actuaciones al Juez, bien que por razones de hecho, pero con el resultado de violaciones flagrantes al principio de inocencia, al juzgamiento por el Juez competente, al aseguramiento de las pruebas. En definitiva, la declaración del imputado en dependencias policiales, tan triste en toda la historia punitiva del Paraguay, sigue siendo el inicio del sumario judicial.

El Juez tiene la iniciativa de abrir el proceso de oficio, impulsar el procedimiento, recoger la prueba, y finalmente dictar la sentencia; para esto la primera medida ha sido -como norma- la detención preventiva, el secreto del sumario y las grandes limitaciones al derecho de defensa.

El Fiscal se limita a controlar las formas y la legalidad, haciendo el papel de convidado de piedra en el proceso. Por si todo esto fuera poco, el imputado carece de defensores públicos en cantidad adecuada para brindar un servicio eficiente, y abandonado a su suerte desde las dependencias policiales, el sistema agrava su situación procesal al basar el sistema de pruebas en la declaración del mismo, en la indagatoria, donde el silencio va en contra del imputado y los indicios quedan a cargo del Juez, quien también tiene la potestad de acumular discrecionalmente todas las pruebas.

En las condiciones apuntadas es fácil advertir de que esta situación responde a todo un sistema estructurado sobre la base de una cultura dictatorial e inquisitoria, por lo cual, modificaciones parciales nunca traerán aparejadas la respuesta adecuada que nuestra norma fundamental requiere. Sólo una profunda transformación de todo el sistema de la justicia penal podrá permitir la adecuación del sistema a un proceso justo o a un debido proceso, según los estándares internacionales, o lo que es igual, a un proceso basado en principios republicanos y democráticos, que sustenten el verdadero estado de derecho y amparen la dignidad del ciudadano.

PRINCIPIOS BÁSICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DEBIDO PROCESO

Reasignación de funciones

Una de las características del proceso penal vigente es la confusión de roles de personas e instituciones vinculadas al proceso penal; desde la Policía Nacional, que se constituye de hecho en el principal protagonista de la investigación criminal, pasando por el Juez, que a sus funciones jurisdiccionales propias agrega la de investigador y la de abogado acusador, teniendo al Ministerio Público con una actividad meramente contemplativa, obviamente el principio de la independencia, la imparcialidad y la igualdad de las partes en el proceso, son meras declaraciones retóricas o letra muerta. La verdad es que el imputado, tiene a la Policía, al Fiscal y al Juez como acusadores, y carece de una defensa adecuada. En tales circunstancias no puede depararle sino una categórica condena.

Analizaremos en primer lugar, la distinción de roles que debe existir entre la función jurisdiccional y la función fiscal.

El Juez es como el elemento del poder jurisdiccional que debe garantizar en el proceso la imparcialidad, la equidistancia de las partes en el proceso, y la independencia en la apreciación y la valoración de las pruebas, en cuya recolección el mismo nunca puede ser parte.

El Fiscal debe estar regido por el principio de objetividad, ya que lo que se busca en el proceso penal, no es precisamente la condena, sino la transparencia de la verdad real; debe constituirse en el investigador que reúna todos los elementos que permitan traslucir la verdad, acusando a través de elementos objetivos, y de una configuración clara de una conducta transgresora o pidiendo la absolución en los casos en que así corresponda.

La Policía Nacional es la que debe actuar en la investigación de los delitos, bajo la dirección del Ministerio Público Fiscal, y en los casos en que corresponda, en el cumplimiento de órdenes del Juez.

El respeto a estos roles fundamentales es de vital importancia para construir un sistema penal que permita no sólo respetar los derechos fundamentales del imputado, sino también hacerle partícipe a la víctima en el proceso.

El debido proceso no se agota en la sentencia condenatoria, sino que se extiende a la ejecución de ésta, a través del cumplimiento de la pena o en el cumplimiento de la prisión preventiva, momentos en los que se conculcan con mayor gravedad los derechos de las personas privadas de su libertad; es por ello, que debe preverse en todo sistema penal, el contralor del respeto de estos derechos a través de un juez de ejecución penal, y no de las autoridades administrativas, ya sean éstas policiales o penitenciarias, como actualmente ocurre, dejando al prisionero impotente para hacer valer sus derechos fundamentales, al tener que recurrir en queja contra las mismas autoridades que violan sus derechos.

En medio de todo este maremágnum, el procedimiento escrito y la administración de justicia entre cuatro paredes constituyen el corolario más aterrador de un sistema de justicia que en sí mismo conlleva la negación de la justicia.

LA POLICÍA JUDICIAL

La Constitución Nacional prevé la creación de la Policía Judicial, dependiente del Poder Judicial para colaborar con el Ministerio Público.

Más allá de las cuestiones polémicas que pudiera suscitar la real ubicación de la Policía Judicial, sus funciones y características deben estar ceñidos a un proceso de carácter civil. No caben dudas que la Policía Judicial no puede constituirse en un apéndice de la Policía Nacional, como tampoco caben dudas de que deba reproducir su estructura o la de órganos militarizados de igual naturaleza.

Para la investigación de los delitos, la Policía Judicial deberá tener una estructura administrativa no militarizada, como asimismo sus componentes, quienes deberán ser investigadores científicos especializados, de indiscutible e indisputado aporte en la investigación de los hechos, y en la provisión y valoración de las pruebas vinculadas al delito.

En ese aspecto la Constitución es clara al orientar que éste deberá colaborar con el Ministerio Público, ya que la propia Constitución, al darle autonomía a ésta institución, pretende para ella el rol protagónico en el impulso de la acción penal, la que no puede tener otro presupuesto que la investigación fiscal preparatoria.

En este contexto habría que enunciar los principios rectores del proceso penal, tendientes a superar el estado calamitoso de este sistema de justicia, que transgrede abierta y desembozadamente

todo el sistema constitucional y el sistema universal de derechos y garantías.

ALGUNOS CASOS CONCRETOS

Wilfrido Florentín, de 26 años, fue detenido sin orden judicial, en el domicilio de un familiar a principios de 1994, acusado por la Policía de haber cometido un hecho de robo a mano armada y de alzarse con la suma de 10.000 guaraníes. Asegura que fue torturado por policías de la Comisaría de Capiatá, y obligado a declarar en su contra en esa sede policial. Recién al cabo de tres días de haber sido detenido, fue trasladado a la Penitenciaría de Tacumbú, sin que haya sido puesto a disposición de Juez competente dentro de las 24 horas de su detención. En el marco del proceso, la supuesta víctima jamás se presentó a ratificarse en su denuncia, así como tampoco hubo ninguna audiencia de reconocimiento. Actualmente, Florentín lleva ya dos años de prisión, sin que su proceso haya pasado del estado sumario. No cuenta con un defensor legal por ser de escasos recursos, desde que la defensora de reos pobres que lo atendía, la abogada Susana Rojas Vía, fuera separada del cargo por mal desempeño de sus funciones.

Emilio Garay Franco fue detenido en 1983, acusado de matricidio, en la localidad de San Lázaro. Asegura que fue torturado en la Alcaldía local. Recién el 18 de julio de 1996, tras 13 años de haber sido detenido, fue condenado a 30 años de prisión. Sin embargo, el procesado niega ser el culpable del delito que se le imputa, y nunca pudo conseguir un abogado que ejerza su defensa.

Teodoro Benítez, fue detenido en enero de 1990, acusado de atropello de domicilio e intento de violación en una menor de 8 años. Condenado en primera instancia a 10 años de prisión, fue confirmada esta pena por el Tribunal de Apelación. Sin embargo, tras una acción de inconstitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia anuló ambas sentencias y volvió el caso a primera instancia. En julio de 1996, tras seis años de encierro, el juez del crimen Gustavo Ocampos, absolvió de culpa y pena a Benítez al no existir suficientes pruebas que justificaran la condena.

Juan Jorge Domínguez, detenido y procesado por presunto homicidio, fue absuelto de culpa y pena en julio de 1996, tras un año y medio de prisión, tras haber llegado el juez de la causa a la conclusión de que el procesado había actuado en defensa propia.

Clementino López, fue detenido en Ayolas el 22 de agosto de 1979, cuando contaba con 12 años, acusado de haber participado en el

homicidio de su padre y de dos hermanas, que habían sido asesinados a machetazos. Policías de la Guardia de Seguridad de Encarnación, apresaron y torturaron a Clementino, a su madre, su hermano, a un tío y a sus primos. Como consecuencia de las torturas, la madre y el hermano fallecieron. Clementino López, junto con su tío y primos, fueron condenados a 30 años de cárcel. Posteriormente, la policía encontró al presunto verdadero culpable del homicidio, un tal Feliciano González, que fue ejecutado extrajudicialmente para borrar las evidencias del error. Recién en 1989, Clementino López pudo acceder a defensoría legal de organismos de derechos humanos, y fue liberado tras una acción de inconstitucionalidad que echó por tierra las aberraciones jurídicas cometidas en su proceso.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Según hemos notado, los postulados garantistas requieren de la reforma de todo el sistema, lo cual pasa por una reforma legislativa importante que contemple un nuevo Código Penal, un nuevo Código Procesal Penal, una Ley Orgánica del Ministerio Público y una Ley Orgánica del Poder Judicial, una nueva Ley Penitenciaria, la regulación de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Policía Judicial y del rol de la Policía Nacional en la investigación de los delitos, una ley que contemple el derecho de menores y una ley de faltas y contravenciones.

Los principios a ser tenidos en cuenta en la reforma tienen relación fundamentalmente con el rol investigativo del Ministerio Público y con la labor auxiliar de la Policía Nacional y de la Policía Judicial, que sólo podrán actuar bajo dirección del Ministerio Fiscal o eventualmente del Juez.

El Juez penal deberá tener como única finalidad el ejercicio de la jurisdicción, entendida como tal la facultad de dictar las medidas preventivas y asegurativas así como las medidas instructoras que las partes requieran de este orden, de la misma manera que la posibilidad de aplicar a petición de parte, distintas salidas alternativas dentro del proceso penal que permitan descongestionar el sistema sin llegar a juicio propiamente dicho.

El sistema deberá contemplar los principios básicos de la presunción de inocencia, de certeza, basado en el conocimiento cierto de los hechos a través de pruebas idóneas, con conocimiento y control del imputado y con amplia participación de la víctima; la garantía de ser juzgado y condenado solamente una vez por un mismo hecho, el principio de igualdad ante la ley, que no solamente presupone las disposiciones legales relativas a la igualdad sino la posibilidad cierta

de acceder en iguales condiciones al sistema de justicia, y en este sentido deberá asegurarse de que ninguna persona, por carecer de medios y de recursos económicos, sea limitada o disminuida en el ejercicio del derecho a la defensa; la transparencia en la investigación y el pleno acceso de las partes en cada una de las fases del proceso investigativo, la garantía de la irretroactividad de la ley, fundado en el principio de la legalidad.

Si realmente pretendemos un proceso penal acorde con los principios ya esbozados, éste ya no podrá ser otro que un juicio oral y público con las características de inmediatez, continuidad y celeridad, que los principios rectores garantizan. A fin de dar mayor garantía, el Tribunal deberá estar integrado por 3 miembros, y deberá garantizarse también el recurso de apelación o revisión para las cuestiones de derecho.

Asimismo la legislación deberá contener el establecimiento de un juez de ejecución de las penas, ya que como se ha señalado, en un proceso, las violaciones pueden ser aún mayores que las que se realizan en la etapa de investigación y de juzgamiento.

Los menores y los indígenas deberán tener un tratamiento especial, basado en la propia naturaleza de los mismos y contemplando todas las particularidades de su problemática.

**Cuadros estadísticos elaborados por Hugo Valiente del Serpaj
Py**

Cuadro I

Formas de terminación de los juicios (comparación de dos Juzgados en lo Penal)			
Formas de terminación de los juicios	Primer Juzgado	Segundo Juzgado	Promedio por Juzgado
Levantamiento de detención (SD)	112	144	128
Prescripción (SD)	68	106	87
Eximición de prisión	167	93	130
Libertad por compurgamiento	116	82	99
Sobreseimiento libre (SD)	5	71	38
Sobreseimiento (AI)	39	35	37
Cierre del sumario (AI)	21	26	24
Abandono de la acción	24	15	20
Condena (SD)	6	13	10
Prescripción de la causa (AI)	76	9	43
Absolución de la culpa (SD)	7	4	6
Total	641	598	620
Fuente: "Mora Judicial en la Jurisdicción Penal". Documento de trabajo de Ramiro Barboza, Programa Reforma Judicial, Corte Suprema de Justicia/AID, 1995.			

Cuadro II

Total de procesados e instrucción de sumario

(Comparación de dos Juzgados en lo Penal)

Procesados	Juzgados		Promedio por Juzgado
	Primero	Segundo	
Instrucción de sumario con detención	267	853	560
Instrucción de sumario sin detención	386	1.148	767
Sin instrucción de sumario	160	653	407
Total	653	2.654	1.734

Fuente: "Mora Judicial en la Jurisdicción Penal". Documento de trabajo de Ramiro Barboza, Programa Reforma Judicial, Corte Suprema de Justicia/AID, 1995.

Cuadro III

Ingreso de reclusas por tipo de delito

Casa del Buen Pastor

Delitos contra...	1992	1993	1994	1995(*)	Total	%
La Fé pública	407	262	190	122	981	62.3%
El Patrimonio	154	105	76	64	399	25.3%
La vida	24	8	6	7	45	2.9%
Menores	14	15	6	0	35	2.2%
El pudor	9	11	7	4	31	2.0%
Otros y Faltas	7	8	9	6	30	1.9%
La economía pública	12	4	5	2	23	1.5%
Tráfico/posesión de drogas	4	3	5	0	12	0.8%
Administración de Justicia	3	1	0	0	4	0.3%
La Autoridad Pública	0	3	1	0	4	0.3%
El Honor y la Reputación	2	0	1	1	4	0.3%
La Administración Pública	0	3	0	0	3	0.2%
Las Garantías Constitucionales	0	1	0	0	1	0.1%
La Seguridad Pública	0	1	0	0	1	0.1%
El Orden de las Familias	0	1	0	0	1	0.1%
Total	636	426	306	206	1.574	100%

Fuente: "Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en Paraguay", Ministerio Público, 1995.

Elaborado por Hugo Valiente - Serpaj Py

Cuadro IV

Ingreso de Recluso por tipo de delito					
Penitenciaría Nacional de Tacumbú					
Delitos contra...	1992	1994	1995 (*)	Total	%
El patrimonio	1.713	1.218	584	3.515	59.0%
La Vida	728	511	306	1.545	25.9%
El Pudor	148	93	57	298	5.0%
Ley 1340 (**)	73	83	50	206	3.5%
Las garantías constitucionales	55	34	47	136	2.3%
Otros y Faltas	48	32	18	98	1.6%
La fe pública	18	29	14	61	1.0%
La Administración de Justicia	21	4	13	38	0.6%
La Administración Pública	9	9	3	21	0.4%
La Economía Pública	1	0	1	2	0.0%
La Seguridad Pública	3	4	1	8	0.1%
La Autoridad Pública	12	4	1	17	0.3%
El orden de las familias	5	3	0	8	0.1%
Menores	2	1	0	3	0.1%
El honor y la reputación	2	1	0	3	0.1%
Total	2.838	2.026	1.095	5.959	100%

Fuente: "Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en Paraguay", Ministerio Público, 1995.

Elaborados por Hugo Valiente del Serpaj de Paraguay.

Cuadro V

Situación de arraigo de la población penitenciaria		
I. Penitenciaría Nacional de Tacumbú		
Arraigo	Cantidad	%
Asunción	253	18.8%
Gran Asunción y hasta 50 Km. de la Capital	175	13.0%
Entre 50 y 100 Km. de la Capital	217	16.1%
Más de 100 Km. de la Capital	601	44.6%
Extranjeros	81	6.0%
Procedencia Ignorada	22	1.6%
Total	1.349	100%
II. Casa del Buen Pastor		
Asunción	33	39.8%
Gran Asunción y hasta 50 Km. de la Capital	31	37.3%
Entre 50 y 100 Km. de la Capital	4	4.8%
Más de 100 Km. de la Capital	15	18.1%
Total	83	100%
III. Correccional de Menores Panchito López		
Asunción	60	41.1%
Gran Asunción y hasta 50 Km. de la Capital	15	10.3%
Entre 50 y 100 Km. de la Capital	4	2.7%
Más de 100 Km. de la Capital	67	45.9%
Total	146	100%
Fuente: "Casas de la Violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en Paraguay", Ministerio Público, 1995. Elaborado por Hugo Valiente del Serpaj de Paraguay.		

Derecho a la Indemnización

Por Dionisio Gauto

Comisión Nacional por los DDHH

y

por Nelson García Ramírez

Asociación Americana de Juristas

INTRODUCCIÓN

Durante la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) el terrorismo de Estado desatado contra los eventuales opositores al régimen, dejó una gran cantidad de víctimas, que afectadas por los tratos crueles y torturas padecidas durante el cautiverio, quedaron con graves dificultades en su vida personal, familiar y laboral, por distintas minusvalías físicas y traumas psicológicos.

El sector que peores padecimientos sufrió fue el de los militantes de organizaciones populares, que desprotegidos por su condición social, no sólo sufrieron la parte más dura de la represión, sino que quedaron sin trabajo y sin posibilidad de conseguirlo, con sus bienes e inmuebles incautados por personeros de la dictadura. En estas condiciones, quedaron sin recursos económicos para afrontar los gastos que pudiera demandar el tratamiento médico y psicológico que requieren muchas víctimas.

Asimismo, en Paraguay no existe un centro asistencial dependiente del Estado, para la atención y rehabilitación de estas personas. Sólo la solidaridad de algunos médicos que también fueron víctimas de la dictadura, cubre en parte la necesidad de tratamiento de los afectados. Con la promesa de una cooperación externa de una institución privada de Europa, se tiene la esperanza de contar en el futuro con un centro de rehabilitación para los torturados.

Como ejemplo de esta realidad, tenemos el caso de Francisca Pabla Vda. de Vera, esposa de Albino Vera, campesino integrante de las Ligas Agrarias, desaparecido en 1976, que falleció este año como consecuencia de los problemas de salud derivados de sus padecimientos en la prisión, sin haber podido contar con recursos para la oportuna atención de sus dolencias. En 1995, falleció Zoilo Estigarribia, campesino de la zona de Caaguazú, que había quedado inválido como consecuencia de las torturas.

Valentín Almada, ex-integrante de las Ligas Agrarias de Santa Rosa de las Misiones, necesita recuperarse de la parálisis facial, secuela de la golpiza recibida cuando cayó detenido en 1976. Santiago Rolón, también ex-miembro de las Ligas Agrarias de Misiones, necesita una pronta intervención quirúrgica de la hernia que tiene como consecuencia de los pisotones de sus torturadores. Vicente Añazco no puede usar su brazo derecho desde hace 15 años, por lo que no puede volver a cultivar su tierra. Adoración Ferreira, que fue religiosa de la comunidad de base de Jejuí, quedó perturbada en sus facultades mentales tras haber sido torturada en 1975, y necesita tratamiento psiquiátrico urgentemente.

La lista podría ser interminable, teniendo en cuenta que la mayor parte de las personas que estuvieron detenidas, fueron sometidas a torturas. Según estimaciones hechas por organismos de Derechos Humanos, la cifra de muertos y desaparecidos de la dictadura -si bien es imposible precisarla con exactitud- se aproximaría a las 1.000 personas. Por otro lado, se estima que entre el 4 de mayo de 1954 y el 3 de febrero de 1989, se encarceló a aproximadamente 110.000 personas (en Acción, N 96, junio de 1989, pp. 24.)

En síntesis, muchas víctimas de la dictadura de Stroessner se encuentran ya en avanzada edad, aquejadas de múltiples enfermedades y dolencias y con graves dificultades para una vida digna. Una justa y adecuada indemnización vendría a paliar en alguna medida esta situación, para reparar en algo su integridad física y psíquica, su capacidad para el trabajo y resarcir -aunque sea monetariamente- las injustas persecuciones recibidas por parte del Estado paraguayo.

Por otro lado, tras la caída de la dictadura, el gobierno de transición no ha dado los pasos necesarios para el esclarecimiento de los crímenes contra los derechos humanos, la identificación de los culpables, el correspondiente castigo de los mismos y la indemnización a los que sufrieron violaciones a sus derechos. Por ejemplo, el Gral. (SR) Ramón Duarte Vera, quien fuera jefe de Policía en la década de los 60, acusado por muchos testigos como uno de los principales torturadores, fue embajador paraguayo ante el gobierno de Bolivia, hasta 1993.

Asimismo, el Gobierno del Paraguay nunca demostró voluntad de formar una comisión de investigación -como sucedió en otros casos de la región tras la caída de las dictaduras-; no existe un informe oficial que arroje cifras y datos precisos sobre los detenidos, torturados, muertos y desaparecidos. Obviamente, tampoco ha habido un reconocimiento por parte del Estado, de su responsabilidad en la comisión de violaciones a los Derechos Humanos, en la aplicación de esa política represiva a gran escala desatada en esos

años. El mismo Estado de ayer y hoy -de acuerdo al principio de identidad- no ha hecho ningún intento de cancelar la deuda social y reparar los daños ocasionados por ese período autoritario.

Por otra parte, el descubrimiento de los archivos secretos de la policía de Stroessner en 1992, arrojó cuantiosas pruebas sobre los mecanismos de la represión política, el espionaje exasperante de los pyrague y las seccionales, las detenciones arbitrarias, las torturas y desapariciones, todo dentro de un marco de política estatal dirigida a mantener en cautiverio a la sociedad, donde no se tomaba una decisión sin que esté en conocimiento de los principales dirigentes del aparato estatal, incluido el mismísimo dictador Stroessner.

LA LEY DE INDEMNIZACIÓN

El 21 de noviembre de 1995, el Congreso sancionó la Ley de Indemnización a víctimas de la dictadura de 1954-1989. El proyecto había sido presentado en el período legislativo anterior, pero permaneció 3 años archivado. Tras ese tiempo de espera, y debido a la presión de la Comisión Nacional por los Derechos Humanos, el proyecto siguió el normal y lento trámite legislativo, para finalmente ser sancionado, aunque con muchas modificaciones en relación al original.

Sin embargo, en mayo de 1996, por Decreto N 13.422 el Presidente Wasmosy vetó totalmente la Ley, basándose en argumentos de difícil justificación. Por un lado, el Poder Ejecutivo pretende que las víctimas sean indemnizadas por los funcionarios que cometieron dichas violaciones, ya que ellos son "*personalmente responsables de sus actos*".

Esto, por un lado significa que las víctimas deben recurrir a Brasilia, para presentar sus reclamos a Stroessner, quien goza de un dulce exilio en esa ciudad; o a Honduras, donde se encuentra Sabino Augusto Montanaro, ex-ministro del Interior; o en el peor de los casos, buscar a los prófugos Antonio Campos Alum o Felipe Nery Saldívar (ex-jefe y ayudante -respectivamente- de la Dirección de Asuntos Técnicos y represión al comunismo), a quienes ni el Poder Judicial paraguayo, ni la Policía Nacional, ni la INTERPOL han podido capturar. Pero, por otro lado, significa que el actual gobierno colorado no es capaz de asumir las responsabilidades del Estado anteriores al 3 de febrero de 1989.

Pero, por otro lado, el veto hace caso omiso de una cláusula constitucional, que si bien declara la responsabilidad personal del funcionario público, reconoce también, "*la responsabilidad subsidiaria*

del Estado, con derecho de éste de repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto" (artículo 106). En otras palabras, si el Gobierno procede a indemnizar a toda persona, en forma justa y adecuada, por los daños y perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado, como dice el artículo 39 de la Constitución, tiene el derecho de recuperar lo pagado, cobrando a los que fueron personalmente responsables de los crímenes y delitos, porque es obligación del Estado recuperar los bienes mal habidos, obtener la extradición de los delincuentes, evitar la impunidad de los asesinos y torturadores.

Este argumento, por otra parte, desconoce la responsabilidad estatal por las inhumanas y desacertadas políticas ejecutadas en ese período, ya que las violaciones acaecidas entre 1954-1989, no fueron actos aislados, ejecutados por oficiales excedidos en sus funciones, o de sicópatas descontrolados que operaban al margen de la vigilancia de sus superiores, sino que fueron parte de una política planificada y ejecutada en coherencia, con el objetivo de dismantelar todo el tejido social solidario, de manera a eliminar las posibles amenazas a la estabilidad del régimen de Stroessner.

El Poder Ejecutivo alegó además que el Estado no tiene disponibilidades económicas, lo cual no es de extrañar con los robos que se cometen contra las arcas del Estado desde la función pública. El proyecto original de la ley presentada, preveía como recursos los bienes mal habidos recuperables, idea que fue posteriormente cambiada por los legisladores, en el convencimiento de que en la práctica, jamás se recuperarán esos bienes.

Pero donde resultaba verdaderamente increíble la argumentación del Ejecutivo era al pretender justificar la legalidad de las acciones de la dictadura, que todo lo hizo con el ropaje de un marco jurídico hecho a la medida del dictador, con la vigencia de una Constitución, y con la legitimación de un Congreso Nacional que, en algunos períodos, inclusive contó con presencia de varios partidos políticos. Esta justificación pretende eximir a la dictadura Stronista de la implementación de un terrorismo de Estado, y por ende no acepta la responsabilidad jurídica del Estado anterior a 1989, por todas las violaciones ocurridas, que debería expresarse en una reparación histórica, moral, penal y económica.

Posteriormente, la ley fue tratada por ambas Cámaras del Congreso, donde el veto fue rechazado y la ley tuvo que ser necesariamente promulgada por el Ejecutivo.

La Ley 838/96 Que indemniza a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura de 1954 a 1989, prevé indemnizaciones mínimas por la desaparición forzada de personas,

por ejecución sumaria o extrajudicial y por torturas con secuelas físicas y psíquicas graves y manifiestas, por privación ilegítima de la libertad sin orden de autoridad competente. Los reclamantes deberán recurrir ante la Defensoría del Pueblo, la que evaluará las pruebas por treinta días y las remitirá al Procurador General de la República, a fin de que resuelva sobre la calificación e indemnización dentro del plazo de 90 días.

El Poder Ejecutivo, sin embargo, promovió el 13 de noviembre una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley 838/96, solicitando a la Corte Suprema de Justicia que declare inaplicable e inconstitucional dicha ley. El pedido se basa, principalmente, en que dicha norma legal acarreará gastos económicos al Estado y, además, que la Ley de la Defensoría del Pueblo no faculta a su titular para la substanciación de los reclamos por indemnización. Dicha acción se encuentra aún pendiente de resolución, pero mientras se substancie el proceso, la ley atacada de inconstitucionalidad queda paralizada en su aplicación.

COMPROMISOS INTERNACIONALES

El derecho a la indemnización no sólo está establecido en la Constitución Nacional en el artículo 39, sino en instrumentos internacionales vigentes en el Paraguay, como en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por Ley N 56/90, artículo 9, que dispone que *"Los Estados partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura. Nada de lo dispuesto en este artículo afectará el derecho que puedan tener la víctima u otras personas de recibir compensación en virtud de legislación nacional existente"*; y el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Ley No.1/89.

Estas Convenciones tienen un orden de prelación superior a toda ley dictada en la República. Es claramente inconstitucional e ilegal, por ende, dictar una ley que contradiga estos preceptos.

El Paraguay viola sus compromisos internacionales y es responsable por esta violación con la negativa reiterada del Poder Ejecutivo a indemnizar a las víctimas de la dictadura. Incumple los compromisos internacionales con el sólo hecho de no adecuar la legislación interna al deber de indemnizar que tiene el Estado. Por otra parte, la fundamentación de veto en el Decreto N 13.422, (acertadamente rechazado por el Congreso), y la posterior acción de inconstitucionalidad, demuestran además de un desconocimiento

aberrante de normas jurídicas, la falencia del Estado en su deber de garantizar los derechos reconocidos en su legislación vigente.

De ninguna manera tampoco, se puede justificar con la falta de rubros la obligación del Estado Paraguayo de indemnizar.

RECOMENDACIONES

- El Estado paraguayo debe institucionalizar un mecanismo de reparación económica justa y adecuada a las víctimas de la dictadura de 1989-1995. Este mecanismo debe prever la recuperación de los bienes mal habidos por los personeros del régimen de Stroessner, para sufragar los gastos que conlleve la indemnización. Asimismo, la legislación debe contemplar rangos muy precisos de categorías de víctimas, de modo a indemnizar con justicia y equidad los distintos casos que se pudieran presentar.
- El Estado paraguayo debe formar una Comisión de Investigación de los hechos ocurridos entre 1954-1989, de modo a emitir un informe oficial, asumiendo todas y cada una de las violaciones perpetradas en ese período. Asimismo, los Archivos del Terror deben ser microfilmados y dotados de rubros suficientes para su divulgación, informatización y sistematización, de modo que los mismos sirvan de insumo para estudiantes, procesos judiciales, y para la información de la ciudadanía, de modo a mantener presente en la memoria, esos años grises que no deben volver nunca más.

Derecho a la libertad de expresión e información

Por José Escobar Argaña y el Sindicato de Periodistas del Paraguay

INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión en el Paraguay pasa indefectiblemente por dos períodos, tan bien delimitados, que se convierten en ítems al momento de cualquier análisis: la prensa antes y después de Stroessner.

No se puede negar que restablecida la democracia en 1989, renacieron y se consolidaron libertades cívicas antes conculcadas y todo el sistema jurídico autoritario y deficiente sucumbió ante la nueva realidad social. A partir del golpe, desde el Estado se dieron señales de cambio en el área de los Derechos Humanos. En este sentido, junto con los instrumentos internacionales ratificados, la nueva Constitución sentó las bases de una prensa libre. Objeto de controversia en cuanto a los artículos referentes a la libertad de expresión, debido a su carácter "reglamentarista", la Constitución sin embargo, establece pautas necesarias, para que la prensa no caiga víctima de los abusos del poder gubernamental.

No bastante la vigencia de un formal Estado de Derecho, articulado en torno a la nueva Constitución y adhesión a los tratados internacionales, la libertad de expresión en el Paraguay sufre hoy las limitaciones de hecho de un sistema no desprendido aún de vicios heredados.

Estos obstáculos encuentran un nuevo escenario acorde a los tiempos que se viven. Las limitaciones, entonces, son otras, y si bien no existe ni puede existir una censura tan contundente y resultado de excesos del sistema -como el caso de ABC Color, clausurado por Decreto en 1984- los trabajadores de prensa y los medios de comunicación, llegado el caso, se enfrentan a restricciones impropias con el Estado de Derecho que se pretende ejercer.

La autocensura (proveniente de los mismos medios de comunicación), las persecuciones laborales, los despidos y la negación sistemática, en algunos casos, de beneficios contemplados en el Contrato Colectivo de Trabajo constituyen estos "nuevos factores" restrictivos de la libertad de expresión.

Otros aspectos podrían ser atribuibles a la falta de garantías propiciada por el Estado, como las amenazas, agresiones físicas y hechos atentatorios contra periodistas abocados a la investigación de casos que, directa o indirectamente, comprometen al Gobierno.

Finalmente, el periodista se enfrenta a querellas y demandas judiciales, que si bien son radicadas por particulares, devienen de publicaciones realizadas en ejercicio de la libertad de expresión y prensa.

RÉGIMEN LEGAL Y COMPROMISOS INTERNACIONALES

La Constitución Nacional de 1992, se refiere expresamente a la libertad de expresión y de prensa en el artículo 26; en el artículo 27 se trata del empleo de los medios masivos de comunicación social y de la prohibición de su clausura. El artículo 28 habla del derecho a informarse y de las fuentes públicas de información. Este artículo establece además que la ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, para que este derecho sea efectivo; esta ley todavía no fue sancionada.

El artículo 29 prescribe la libertad del ejercicio del periodismo y puntualiza el derecho del periodista a las opiniones firmadas, sin censura, en el medio en el cual trabaja. El artículo 30 se refiere a las señales de comunicación electromagnética y el 31 a los medios masivos de comunicación del Estado.

El Código Penal establece artículos que atañen directamente al ejercicio del periodismo y que, dada la naturaleza de la labor periodística. El artículo 26 de la Constitución Nacional establece que no habrá delitos de prensa, pero sí delitos cometidos por medio de la prensa. Ello hace pasible al trabajador de acciones judiciales comunes, a raíz de los delitos de calumnia (artículo 369), difamación (artículo 370), e injuria (artículo 372).

La Ley 131/93 que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, califica como mal desempeño en la función judicial y, por lo mismo, es causal de enjuiciamiento y remoción, el proporcionar información a la prensa o a terceros, sobre juicios a su cargo, cuando ellas pudiesen afectar el honor, la reputación y la presunción de inocencia establecida en la Constitución Nacional, salvo sentencia definitiva que cause ejecutoria, formular declaraciones o mantener polémicas sobre juicios (artículo 14 inciso m).

La Ley 879, Código de Organización Judicial, establece asimismo en su artículo 238 inciso e), la prohibición de proporcionar información a la prensa o a terceros, sobre los juicios criminales, salvo sentencia definitiva.

La Acordada N 51 de octubre de 1985, de la Corte Suprema de Justicia cuando ésta era presidida por el Dr. Luis María Argaña, resolvía en su artículo 1 *"prohibir a los Señores Magistrados y funcionarios judiciales, dar informe y formular comentarios a los medios de comunicación sobre las causas que tuvieran en trámite en los respectivos Tribunales y juzgados hasta tanto se hayan dictado las correspondientes sentencias definitivas"*. Esta normativa está derogada en la práctica.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 13 la libertad de pensamiento y de expresión; y en su artículo 14 el derecho de rectificación y respuesta. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo Facultativo, prescriben derechos y obligaciones en el ejercicio del periodismo.

CASOS DE VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

a. Amenazas de muerte

César Dauzacker, de la corresponsalía del Diario ABC, en la ciudad de Pedro Juan Caballero, recibe en febrero amenaza de muerte a través de una llamada telefónica anónima. Fue luego de algunas informaciones divulgadas sobre el accionar de la mafia en la zona.

Cándido Figueredo, corresponsal del diario ABC en Pedro Juan Caballero, en la primera quincena de marzo fue hostigado, en forma anónima, a fin de callar su trabajo de denuncia de hechos cometidos por la mafia afincada en dicha localidad fronteriza con Brasil. A las amenazas de muerte se sumó en esa fecha los rumores de que sería ejecutado. El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) pidió al Ministerio del Interior reforzar la guardia policial personal de Figueredo, y pidió que se actúe en base a una lista de sospechosos de ser responsables de las amenazas anónimas de muerte, comerciantes que estarían trabajando con el cartel brasileño, según los informes que se manejan.

Cándido Figueredo, volvió a recibir el 19 de abril llamadas telefónicas anónimas en su lugar de trabajo, con amenazas de muerte. Fue luego del asesinato que hubo en dicha ciudad de dos personas que estarían

involucradas con carteles del narcotráfico. En horas de la madrugada, desconocidos subieron al techo de la oficina del diario, causando desorientación a los que estaban trabajando en su interior.

Vladimir Jara, periodista del diario ABC, recibió amenazas a consecuencia de publicaciones hechas sobre corrupción policial. El departamento donde vivía Jara fue visitado por desconocidos que dejaron rastros intimidatorios. La esposa de Jara también fue amenazada y en noviembre, casi fue secuestrada en la vía pública. Las amenazas de muerte se suceden casi a diario, hasta hoy día. Jara sospecha que este acoso también tiene relación con un libro en el que está trabajando, sobre el atentado de octubre de 1994, que costara la vida al Gral. Ramón Rosa Rodríguez, jefe de la Secretaría Nacional Anti-Drogas en ese entonces.

Mabel Rhenfeldt, periodista de ABC, también fue objeto de amenazas de muerte, a consecuencia de investigaciones publicadas en el diario. Los agresores no fueron identificados, pese a las denuncias que se realizaron a la Policía.

b. Agresiones

Héctor Guerín, corresponsal del diario ABC en Ciudad del Este, recibió el 22 de febrero una amenaza verbal de un efectivo de la Policía Municipal de esa ciudad; el policía amenazó con golpearlo si daba a conocer una denuncia de intento de coima de parte del funcionario municipal a un conductor. Guerín hizo la denuncia correspondiente ante el jefe de la repartición municipal, quien no adoptó ninguna providencia.

Héctor Guerín fue golpeado en la localidad de Presidente Franco el 20 de marzo, por parte de un efectivo de la Policía Municipal, averiándole su cámara fotográfica y sus gafas. El incidente fue a raíz de una foto tomada de un accidente automovilístico, donde el policía municipal portaba armas, pese a estar prohibido. La denuncia de la agresión fue hecha ante la Comisaría policial correspondiente y a la Municipalidad de la localidad, donde no quisieron tomarle la denuncia. Luego Guerín presentó una querrela contra su agresor y el intendente de Presidente Franco.

Telmo Ibáñez y Luis María Flecha, corresponsales del diario ABC y de la Red Privada de Comunicaciones (RPC) respectivamente en la ciudad de Concepción, fueron el 22 de marzo duramente golpeados durante una represión policial a una manifestación realizada en el Centro Regional de Educación. La agresión tuvo lugar pese a que estaban debidamente identificados y portaban herramientas de

trabajo. Los afectados hicieron las denuncias correspondientes y el SPP pidió al Ministro del Interior que se sancione a los responsables de la acción. Pero no se conocen los resultados de la investigación prometida.

Luz Ferreira, reportera de Radio Cardinal de Asunción, quien se encuentra en estado de gravidez, fue agredida el 22 de abril por simpatizantes del General Lino Oviedo. Fue durante una manifestación en el Parque de la República realizada en adhesión al militar y en rechazo a la decisión del presidente de la República de separar del alto cargo militar a Oviedo. Como promotor de la agresión fue identificado Luis Núñez.

Los siguientes trabajadores de prensa Luz Ferreira (en estado de gravidez de) Radio Cardinal, José Antonio Rodríguez de Radio Cáritas, Rubén Velásquez y Benjamín Livieres del Diario Noticias, Angel Bogado y Luis Dávalos del Diario La Nación, Estela Alvarez del Canal CVC, Nancy Areco del Canal 9, Estela Acosta y Rubén Reyes del Diario El Día, Cacho Forneri y Omar Ovelar de Radio Ñanduti, y los enviados especiales de Multimedios América de Argentina, fueron duramente golpeados en el Primer Cuerpo de Ejército el 24 de abril, donde estaban realizando una cobertura periodística de la crisis militar. Los autores fueron simpatizantes del rebelde general Lino César Oviedo. Se identificó como autores de la agresión al abogado Julio César Vasconsellos, Miguel Napout y un militar de apellido Roux. El SPP protestó por la violencia, y la calificó como atentatoria a la libertad de expresión.

Miriam Alvarez, reportera del diario El Día de Asunción, recibe el 25 de abril un corte en la cabeza resultado de la pedrada arrojada por partidarios del General Lino César Oviedo, ubicados frente al Palacio de Gobierno, que reaccionaron con furia al enterarse que el Presidente de la República no designó ministro de Defensa al rebelde militar.

*Jorge Benítez y Omar Ovelar, reporteros de Radio Ñanduti, Celsa Pereira, periodista, Raúl González y Juan Ramón Avila, fotógrafos, todos ellos del Diario ABC Color y César Villalba, reportero gráfico del diario Noticias, fueron golpeados por la Policía durante la cobertura realizada a la represión de las manifestaciones del 2 de mayo, primer día de la huelga general de 48 horas convocada por las centrales obreras del país. El SPP pidió sanción a los culpables al Ministerio del Interior y presentó un habeas corpus genérico para que no se agredan a los periodistas.

Julio César Zamphirópolos, reportero de Radio Ñandutí, recibió un golpe de un efectivo de la policía que le dejó una rotura en la boca el 15 de mayo. Fue durante la cobertura que estaba realizando a

manifestaciones de jóvenes en el día de la Independencia Nacional. El periodista hizo la denuncia correspondiente ante la Comisaría de la jurisdicción del hecho. El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) solicitó al Comandante de la Policía la sanción al efectivo que cometió la agresión. Luego del reclamo hecho se identificó al policía, quien recibió como sanción un arresto de algunos días.

Cristian Alvarenga, reportero gráfico del diario Última Hora, sufrió el 30 de julio una rotura en la cabeza al recibir golpes de piedras y tacones de madera, de parte de simpatizantes del Gral. (SR) Lino César Oviedo, que se manifestaron en el centro de la ciudad para reclamar la libertad del militar, procesado por sedición e intento de golpe de Estado.

c. Censura e intimidación

Las transmisiones de las radios Cardinal, Cáritas y Ñandutí, y los equipos de comunicación interna del diario ABC, todos ellos de Asunción, sufrieron interferencias técnicas durante la transmisión de la sublevación del General Lino César Oviedo contra el Presidente de la República Juan Carlos Wasmosy (del 22 al 24 de abril). El origen de dichas interferencias no pudieron ser precisadas, pero dificultaron las emisiones de algunas informaciones sobre el accionar del militar en rebeldía. Estas trabas a las emisiones de las radios citadas eran muy similares a las realizadas durante la dictadura de Alfredo Stroessner, que llevaron al cierre a algunos medios.

En mayo, el director del diario Última Hora es sentenciado a pagar 14.500.000 de guaraníes- unos 7.200 dólares- por el Juez del Crimen José Ignacio González Macchi, por el delito de injuria. Fue a raíz de un juicio iniciado en 1992 por el entonces convencional constituyente Francisco Elizeche Baudo, que se sintió afectado por el contenido de una columna publicada en el diario citado, donde se lo calificaba de "*minúsculo transhumante*". En junio, el Tribunal de Apelación declaró la nulidad de dicha resolución judicial, evitando que se ataque a la libertad de prensa en el país.

Una nueva querrela es presentada, en julio, contra el diario Última Hora. Esta vez por el abogado Jorge Galli Romañach, a raíz de una publicación donde se informó sobre la sustracción de un vehículo de una playa de estacionamiento, que fue elaborado e base a informes proveídos por la Policía. El juez Pedro Mayor Martínez da lugar a la acción judicial, citando a las partes. Es calificada la decisión del juez como un intento de restringir la libertad de prensa.

En el mes de julio, las ondas de radio Panambi Verá de la ciudad de Villarrica, sufrieron constantes interferencias de origen desconocido en sus transmisiones; especialmente, tuvieron dificultades los equipos móviles cuando informaban sobre actividades de políticos locales que participaban de las internas del Partido Colorado para elección de candidatos a intendentes.

MOVIMIENTO SINDICAL

Por Roberto Villalba
Centro de Documentación y Estudios

CONTEXTO

Situación económica y social

Según estudios realizados por la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad Nacional se comprobaron hechos que polarizan la situación económica de los habitantes del Paraguay; el 10% de las familias más ricas perciben el 42% del ingreso total. En el otro extremo, el 10% más pobre apenas percibe el 1,0% del ingreso total; el 40% de las familias más pobres perciben un 10,5 %.

El Banco Mundial, concluye que casi 2.000.000 de paraguayos/as viven en la pobreza, aquellas personas que tienen ingresos mensuales menores a 135.000 G. El mismo informe detalla que un gran porcentaje de la población vive con ingresos que van desde 65.000 hasta 98.000 G., en lo que se considera por debajo de la línea de extrema pobreza.

Por su parte, los datos que fueron publicados por la Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, "Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)", coincide en casi la totalidad de las conclusiones del trabajo anterior mencionado. El Atlas de NBI elaboró su análisis en base a cuatro importantes indicadores: calidad de la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación y capacidad de subsistencia. La mayor carencia o insuficiencia está fuertemente ligada a la pobreza.

En relación a la seguridad social, se debe mencionar que la cobertura del Seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS) alcanza al 23 % de los trabajadores dependientes incluyendo el servicio doméstico, por consiguiente la mayor parte de los trabajadores y sus familiares no tienen acceso a los servicios médicos o de internación.

Un hecho llamativo que se aprecia entre los trabajadores es que alrededor del 65 % de la población ocupada tiene ingresos menores al Salario Mínimo Oficial (SMO) (G. 450.000). El SMO pasa a constituirse en el "techo" entre los asalariados. Cabe apuntar que

gran parte de los trabajadores que no alcanzan el salario mínimo se encuentran en el sector comercio.

Según el Índice de Costo de Vida de los Obreros y Empleados del Gran Asunción del mes de setiembre, la canasta familiar tiene un costo de G. 1.552.732; el salario mínimo del mes de setiembre representa el 31% de ese monto. Esto significa que para que una familia "promedio" pueda balancear sus egresos tienen que trabajar al menos tres de sus miembros.

Estos y otros documentos publicados por Organismos No Gubernamentales (ONGs) dan cuenta de la crítica situación por la que atraviesa gran parte de la población paraguaya. Los cálculos expresan que alrededor del 70% de nuestra población urbana vive en pobreza y un 50 % en indigencia; la situación se vuelve más crítica en el sector rural.

Antecedentes de la situación sindical en el Paraguay

La dictadura instalada en el Paraguay por Alfredo Stroessner en el año 1954, arrinconó a la sociedad civil, sobre todo a las organizaciones, a las que, mediante mecanismos de cooptación, las mantuvo inactivas. En este marco debe entenderse el funcionamiento de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), fundada en el año 1951; heredera de la Organización Republicana Obrera (ORO), central sindical controlada por la fracción fascista del Partido Colorado, el "Guión Rojo".

La CPT funcionó con las características de un sindicato de Estado y mantuvo su abrumadora mayoría hasta los últimos días del stronismo, un ejemplo de ello es que el derecho a la huelga no pudo ser ejercido por los trabajadores desde el año 1958, a pesar de que la Constitución Nacional del año 1967 en su artículo 110, explicitaba: *"Queda garantizado el derecho a la huelga"*.

El gobierno de Stroessner mantuvo su control sindical a través de la CPT, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el Departamento Obrero de la Policía Nacional, Departamento Sindical del Ejército y la Secretaría Obrera del Partido Colorado.

El sistema de terror instaurado tuvo como consecuencia la desmovilización de la clase trabajadora, atentando de esta manera contra la libertad de organización (Art. 109 de la C.N. del año 1977) (Art. 281 y 282 "Libertad Sindical" Código Laboral, MJT, Asunción 1961); y todas las reivindicaciones conquistadas hasta ese momento. Esta forma de hacer sindicalismo atentaba contra toda jurisprudencia

nacional e Internacional (Convenio Internacional del Trabajo No. 87, ratificado por Paraguay el 31 de octubre de 1961 que habla sobre la libertad de sindicalización).

Con el golpe de estado de febrero de 1989, se inició un proceso que reemplaza a la dictadura; con una línea política que reivindica la democracia y los derechos humanos. Podemos recordar que los propios miembros de la Policía realizaron actos de protestas y utilizaron la huelga para lograr objetivos reivindicativos. Pero, es el movimiento sindical paraguayo uno de los sectores que se sintió más fortalecido con esta nueva forma de administrar el Estado.

Ubicación sindical por área geográfica

Un hecho resaltante de las organizaciones sindicales, es su ubicación. La gran mayoría de estas se concentran en Asunción, 61,5%; este porcentaje sumado a los de Central, 11,1%, constituyen la casi totalidad de los trabajadores organizados.

Se debe tener en cuenta que la mayor parte de las empresas, grandes, medianas y pequeñas, se concentran en el Área Metropolitana, hecho que explica la concentración sindical.

CUADRO I - Sindicatos e integrantes por departamentos			
Departamento	Sindicato	Total Afiliados	Porcentaje
ASUNCION	205	64.297	61.5%
CONCEPCION	23	2.464	1.4%
SAN PEDRO	6	332	0.3%
CORDILLERA	3	143	0.1%
GUAIRA	9	535	0.6%
CAAGUAZU	26	1.778	1.7%
CAAZAPA	1	43	0.0%
ITAPUA	20	4.739	4.3%
MISIONES	6	2.768	2.6%
PARAGUARI	2	158	0.2%
ALTO PARANA	59	12.527	59%
CENTRAL	98	11.474	11.1%

ÑEEMBUCU	9	1.247	1.2%
AMAMBAY	12	1.503	1.5%
PDTE. HAYES	9	1.374	1.3%
ALTO PARAGUAY	4	185	0.2%
TOTALES	492	104.567	100%

Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE). Informativo Laboral N 108 - DIC 1995

Recomposición del movimiento de trabajadores

Los datos cuantitativos expresan que antes del golpe de estado existían 215 organizaciones sindicales con 20.838 afiliados, la mayor parte de ellos en filas de la CPT y un porcentaje ínfimo dentro del Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT).

A partir de febrero de 1989 el movimiento sindical se recompone. Unos meses después surge la primera central sindical independiente, la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y posteriormente la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Gran parte de los nuevos sindicatos y sindicalizados se afilian a las recientemente conformadas.

Central	1988	%	1990/91	%	1992	%
CNT			9.630	13	23.517	22
CPT	18.019	79	22.990	30	17.957	16
CUT/MIT	4.819	21	26.167	35	25.233	23
Independiente			16.349	22	45.054	39
Total	22.838	100	75.136	100	180.761	100

Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE). Guía Sindical 1992.

El número de sindicalizados se incrementó a 75.136 en el año 1991, y ascendió para el año 1992 a 108.761 sindicalizados, con lo cual se puede concluir que existía un enorme interés por organizarse, pero las condiciones políticas eran un gran impedimento.

Aunque el crecimiento fue considerablemente alto, haciendo una comparación entre la Población Económicamente Activa (PEA), que asciende a 1.396.733 habitantes, y la cantidad total de sindicalizados del año 1992, encontramos una ínfima tasa de sindicalización, 7,7%.

En el transcurso de estos 6 años (1989-1996) la CPT sufrió los más diversos conflictos internos que fueron resquebrajando su estructura; sin embargo, aunque la tendencia de sus afiliados decrece, esta organización, sigue en el campo del movimiento sindical. Últimamente la CPT presentó su solicitud de afiliación a un organismo internacional, el cual fue aceptado, logrando de este modo salir del aislamiento en el que se venía desarrollando.

En el sector público se conformaron dos organizaciones, la Central de Sindicatos del Estado Paraguayo (Cesitep), conformada por 60 organizaciones miembros, y la Unión Nacional de Trabajadores del Estado (UNTE) que aglutina a 30 sindicatos.

RÉGIMEN LEGAL E INSTITUCIONAL

La Constitución Nacional, promulgada en el año 1992, en su artículo 42, "De la libertad de asociación" expresa que: *"toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, ..."* hace referencia directa a la organización de los trabajadores de la República.

La Constitución Nacional dedica el capítulo VIII, sección I a los derechos laborales, del artículo 86 al artículo 100.

Asimismo, la Constitución Nacional dedica la sección II, desde el artículo 101 al 106, a los funcionarios públicos. Pero el régimen jurídico que reglamenta su funcionamiento continúa siendo La Ley 200 del Funcionario Público.

El Código Laboral es el documento jurídico que se refiere a las cuestiones laborales; en su artículo 1 expresa: *"Este Código tiene por objeto establecer normas para regular las relaciones entre los trabajadores y empleadores, concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral"*.

En su artículo 9 dice *"... el trabajo es un derecho y un deber y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador o madre de familia"*.

El Código fue promulgado luego de varias medidas de fuerza -a favor y en contra- en junio de 1993. Sin embargo, el presidente de la República vetó varios artículos, el Parlamento modificó los artículos cuestionados y finalmente fue promulgado en el año 1995.

Los Trabajadores del Estado se rigen por la Ley N 200, que establece el Estatuto del Funcionario Público. En el capítulo I Disposiciones Generales, artículo 1 expresa *"Este Estatuto y sus reglamentos regularan las relaciones entre el Estado y sus funcionarios y empleados, con el propósito de garantizar una administración pública eficiente"*. En el artículos 2 *"A los efectos de esta ley es funcionario o empleado público toda persona legalmente designada para ocupar un cargo presupuestado en la administración pública"*.

COMPROMISOS INTERNACIONALES

El Paraguay, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmó varios Convenios Internacionales que hacen referencia a distintos ámbitos del sector laboral. Estos convenios ratificados por Paraguay tienen en cuenta la situación de los trabajadores organizados, de la mujer trabajadora, de los niños que desempeñan labores remuneradas y de condiciones de trabajo.

Lamentablemente, varios de estos convenios aún no se cumplen en nuestro país. Existen sectores laborales en los cuales los trabajadores realizan tareas que van entre 10 a 12 o más hora; lugares donde las patronales dificultan el derecho que tiene el obrero a las vacaciones pagas, el aguinaldo, la seguridad social, entre otros.

A continuación se citan, el N del convenio, el tema a que se refiere, la entrada en vigor y la fecha de ratificación.

Miembro de la OIT: 1919 - 1937 y 1956				
Núm	Convenio/Título	Ratificación		Fecha entrada en vigor
		Ley	Fecha	
1	Horas de Trabajo (Industria), 1919	946	10.02.1964	13-VI-21
11	Derecho de Asoc. (Agricult.), 1921	1333	04.07.1967	11-V-23
14	Descanso Semanal (Industria), 1921	945	15.07.1964	19-VI-23
26	Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos, 1928	924	03.06.1964	14-VI-30
29	Trabajo Forzoso, 1930	1234	13.06.1967	1-V-32
30	Horas de Trabajo (Comercio y	942	15.07.1964	29-VIII-

	Oficinas), 1930			33
52	Vacaciones Pagadas, 1936	944	10.07.1964	22-IX-39
59	Edad Mínima (Industria) (Revisado), 1937	997	31.08.1964	21-II-41
60	Edad Mínima (Trabajo no Industrial) (Revisado), 1937	995	31.08.1964	29-XII-50
77	Examen Médico de los Menores (Industria), 1946	994	31.08.1964	29-XII-50
78	Examen Médico de los Menores (Trab no Industrial), 1946	992	31.08.1964	29-XII-50
79	Trabajo Nocturno de los Menores (Trabajo No Industrial), 1946	993	31.08.1964	29-XII-50
81	Inspección del Trabajo, 1947	1235	21.06.1967	7-IV-50
87	Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, 1948	748	31.08.1961	4-VII-50
89	Trabajo Nocturno (Mujeres) (Revisado), 1948	996	31.08.1964	27-II-51
90	Trabajo Nocturno de los Menores (Industria) (Revisado), 1948	998	31.08.1964	12-VI-51
95	Protección del Salario, 1949	935	23.06.1964	24-IX-52
98	Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva, 1949	977	27.08.1964	18-VII-51
99	Métodos para la fijación de Salarios Mínimos (Agricultura), 1951	926	29.05.1964	23-VIII-53
100	Igualdad de Remuneración, 1951	925	29.05.1964	23-V-53
101	Vacaciones Pagadas (Agricultura), 1952	943	15.07.1964	24-VII-54
105	Abolición del Trabajo Forzoso, 1957	1331	30.11.1967	17-I-59
106	Descanso Semanal (Comercio y oficinas), 1957	947	15.07.1964	4-III-59
107	Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957	63	26.12.1968	2-VI-59
111	Discriminación (empleo y ocupación), 1958	1154	21.07.1966	15-VI-60

115	Protección contra las radiaciones, 1960	1155	29.07.1966	17-VI-62
116	Revisión de los Artículos finales, 1961			
117	Política Social (Normas y objetivos básicos), 1962	66	19.12.1968	23-IV-64
119	Protección de la Maquinaria, 1963	1179	31.08.1966	21-IV-65
120	Higiene (comercio y oficinas), 1964	1178	31.08.1966	29-III-66
122	Política del empleo, 1964	67	19.12.1968	15-VII-66
123	Edad Mínima (Trabajo subterráneo), 1965	1180	31.08.1966	
124	Examen Médico de los Menores (Trabajo subterráneo), 1965	1174	31.08.1966	

RECURSOS QUE PUEDEN UTILIZAR LOS TRABAJADORES SINDICALIZADOS.

La Dirección General del Trabajo, dependiente del MJT es el organismo que cumple y hace cumplir las resoluciones y disposiciones laborales vigentes en la Nación que correspondan a la autoridad administrativa, según los términos de los Códigos de Trabajo y Procesal. En caso que fuere necesario, solicita el allanamiento judicial de los locales de trabajo, en caso de oposición a que sean inspeccionados, y hace uso de la fuerza pública para el debido cumplimiento de las funciones que le son privativas.

Otra instancia de resolución en el Poder Judicial es el fuero laboral, compuesto por Juzgados de primera instancia y Cámaras de Apelación en cada circunscripción judicial.

La Comisión Bicameral de Ilícitos (CBI) también atiende los casos que les son presentados y que no son debidamente atendidos en otras instancias.

CONFLICTOS Y VIOLACIONES EN EL CAMPO LABORAL

Durante la dictadura el objetivo fundamental de las organizaciones sindicales fue sobrevivir, a pesar del férreo control ejercido por la

CPT, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. El inmovilismo a las que estuvieron sometidas puede verse en los números; hasta 1989 el total de afiliados sindicalizados no superó los 22.000 trabajadores (Cuadro N 1).

A partir del golpe de Estado hubo varios cambios positivos, por ejemplo, el desmantelamiento del esquema de fraude y complicidad que impedía el cumplimiento de las leyes, esto estrechamente relacionado a empresarios intocables y al sindicalismo de estado; el proceso generado posibilitó la organización de los trabajadores sin el control político partidario o el proveniente del gobierno a través del MJT.

Con el cambio aparecieron los reclamos sociales dirigidos hacia el gobierno central y las patronales.

En fuentes del MJT se expresan que en el transcurso de los 10 meses del año en curso se produjeron 211 conflictos, los mismos fueron dirimidos en instancia de la tripartita (obrero-patrón y MJT), de los cuales 146 fueron solucionados.

En relación a lo señalado, en el transcurso del año 1996 se realizaron tres huelgas generales donde los trabajadores peticionaron una política laboral más justa; entre las reivindicaciones se mencionaron: reajuste salarial para el sector privado y público, cumplimiento de las leyes laborales, principalmente del sector transporte y el cese de las persecuciones sindicales.

Los datos disponibles expresan que la mayor parte de los conflictos surgidos en los nueve meses del año son, en un alto porcentaje, por problemas relacionados al salario (mejoras o reajustes) y por falta o incumplimiento de contrato colectivo de trabajo; ambas causales suman el 52% de los conflictos creados desde enero a octubre, es decir ambos casos se relacionan en forma directa con las patronales (ver Gráfico N 1).

También es importante anotar que la mayor parte de las violaciones de los derechos de los trabajadores se centralizaron en Asunción y en segundo lugar en el Departamento Central (Gráfico N 2).

Teniendo en cuenta el aspecto sectorial se debe mencionar que un alto porcentaje de los conflictos surgidos en el ámbito sindical provienen del sector terciario o servicios, seguidos del sector secundario y, en tercer lugar, del sector primario. Cabe aclarar que las demandas de reivindicaciones a nivel nacional afectaron a los tres sectores y aparecen en nuestro gráfico como casos especiales (Gráfico N 3).

Otro aspecto particularmente llamativo, se refiere a la represión sufrida por los trabajadores cuando han solicitado mejorar la situación en la que se desenvuelven. Las denuncias concretas que se hicieron públicas fueron entre otras, la agresión y amenaza de muerte a los trabajadores de la empresa Rápido Caaguazú, represión policial a manifestaciones realizadas por los chóferes de la Línea de Ómnibus N 39, a trabajadores de la empresa azucarera Iturbe, y detención de trabajadores de esta misma empresa.

Los despidos por causas sindicales, intento de organizar un sindicato, realización de asambleas, constituyeron claras violaciones a los derechos de los trabajadores.

Algunos de los sindicalistas afectados con despidos provienen de: Frigorífico San Antonio, Trabajadores de Cañas Paraguayas, Peladores de Caña de Azúcar, Trabajadores de Censi Pirotta SA, trabajadores de Mac Dowel, trabajadores de la construcción de Eriday UT, chóferes de la línea 39, trabajadores afiliados a la Unión de Sindicatos de Trabajadores del Transporte, trabajadores ferroviarios, funcionarios municipales, del Sindicato de Periodistas del Paraguay; entre otros casos. El total detectado en el transcurso de estos 9 meses, alcanzan unos 700 trabajadores.

Cabe aclarar que esta información es parcial, ya que en muchas ocasiones la persona afectada no conoce sus derechos, o no realiza la denuncia del caso.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En primer lugar sería importante que los trabajadores, organizados o no, conozcan sus derechos, explicitados en el Código Laboral; paralelamente, se debe buscar mecanismos para el cumplimiento del Código que hoy día, por desconocimiento o por utilizar mecanismos económicos, dejan al trabajador con pocas opciones.
- Gran parte de los trabajadores asalariados no cuentan con Contratos Colectivos ni otro tipo de contrato. La mayor parte de las veces los contratos son verbales y en algunos sectores se detectaron la existencia de firma de papeles en blanco para acceder a un puesto de trabajo.
- Datos estadísticos manifiestan que existe considerable desfasaje entre los ingresos y los egresos del trabajador, en otras palabras, el actual salario mínimo no cubre las

necesidades básicas de una familia; alrededor del 70% de los asalariados no gana el SMO.

- La Seguridad Social se constituye en un problema sin resolución práctica, tanto el beneficiario como los familiares de los asegurados del Instituto de Previsión social (IPS) tienen que formar largas filas desde la madrugada para ser atendidos por los médicos; la atención que se brinda es ineficiente y los instrumentales en muchos casos obsoletos.
- De todo lo que antecede saltan algunas conclusiones: en primer lugar, la necesidad de una capacitación masiva de los trabajadores, organizados o no, dirigidos a conocer derechos básicos en legislación laboral y aquellos relacionados a la profesión.
- Paralelamente al anterior punto sería oportuno coordinar entre ONGs y el MJT, campañas de los deberes y derechos del trabajador.

Bibliografía

- Centro de Documentación y Estudios. "Constitución Nacional del Paraguay", CDE, Asunción, 1992.
- Centro de Documentación y Estudios. Informativo Laboral, N 109 A 116, CDE, Asunción, 1996.
- "Código del Trabajo; Código Procesal del Trabajo", Intercontinental Editora, Asunción, 1996.
- "Constitución de la República del Paraguay", Asunción, 1977.
- Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos. "Encuesta de Hogares, Mano de Obra", Asunción, 1994.
- Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos. "Paraguay, Censo Nacional de Población y Viviendas - 1992", Asunción, 1994.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. "Encuesta de Hogares, Mano de Obra", Asunción, 1994.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. "Atlas Paraguay. Necesidades Básicas Insatisfechas", Asunción, 1995.
- Ministerio de Justicia y Trabajo. Ley No. 729 Que sanciona el Código del Trabajo, Imprenta Nacional, Asunción, 1961.
- Ministerio de Justicia y Trabajo. Ley No. 200 Que establece el Estatuto del Funcionario Público, Asunción, 1975.
- Rodríguez, José Carlos. "Índice de Costo de vida de los obreros y empleados del Gran Asunción", Centro de Documentación y Estudios, Documento de Trabajo No. 26, Asunción, 1989.

- Rodríguez, José Carlos. "Sindicalismo y Transición, Paraguay 1989", Centro de Documentación y Estudios, Asunción, 1989.
- Sauma, Pablo. "La distribución del ingreso en el Paraguay", Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Departamento de Investigaciones Socioeconómicas, Asunción, 1993
- Secretaría Técnica de Planificación. "Área Social. Diagnóstico", Asunción, 1994.

ASOCIACIONES VECINALES

Por Oscar López

URBANIZACIÓN, CRECIENTE EMPOBRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN

En las décadas de los '80 y '90, en el Paraguay se aceleró el proceso de urbanización que se refleja en el Censo Nacional de Población y Viviendas realizado en 1992, que nos muestra que por primera vez la población urbana supera el 50% del total de la población. Si bien Paraguay no tiene grandes centros urbanos, ese proceso migratorio significó el gran crecimiento del área metropolitana y de los barrios marginales de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, con todos los problemas que significan los grandes grupos humanos sin los mínimos servicios cubiertos, sin vivienda, sin agua potable, sin sistemas de desagüe y sin trabajo.

En el área metropolitana viven más de 1.300.000 personas y Ciudad del Este se ha convertido en la segunda ciudad del país, con un desordenado crecimiento que absorbe la migración de zonas rurales tradicionales.

El problema de la vivienda fue tomando tintes dramáticos desde mediados de los años '80, cuando se da el proceso masivo de migración de campesinos hacia Asunción y Ciudad del Este en busca de mejores oportunidades de vida. En esas ciudades se verifica un gran crecimiento de los barrios marginales y en muchos casos en una sola casa viven grupos familiares amplios; la recesión y el desempleo agravan el problema. Al producirse la apertura política de 1989, se inician masivas ocupaciones, espontáneas al inicio, articulándose posteriormente los diferentes grupos de ocupantes en organizaciones mayores.

El informe elaborado por el Gobierno Paraguayo para las Naciones Unidas en 1994 reconoce un déficit de 300.000 viviendas acumuladas, al que anualmente se agregan un promedio de 15.000 familias nuevas. Por otro lado sólo el 25% de la población paraguaya tiene agua potable y menos del 10% accede a sistemas de desagüe. Ese mismo informe rebela que más del 50% de la población utiliza todavía letrinas.

Sólo en el Departamento Central, el CONOP (Consejo Nacional de Organizaciones Populares) tiene censadas a más de 15.000 familias que viven en más de 60 ocupaciones precarias, y para quienes

reclama soluciones a través de un Programa de Regularización. Estas ocupaciones están distribuidas en las siguientes ciudades:

Ciudad	Número de Familias
Asunción	950
Fernando de la Mora	1.335
Lambaré	4.350
Ñemby	1.025
Villa Elisa	1.555
Luque	2.098
San Antonio	520
Mariano Roque Alonso	1.150
Otros Dpto. Central	2.000
TOTAL	14.983

La vivienda, los caminos, el agua, la luz, la escuela, la capilla, el centro de salud son las necesidades que movilizan la organización vecinal, y más aún en los últimos años los paraguayos deben organizarse para alcanzarlos.

APERTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN VECINAL

Si bien, en el Paraguay hay una larga tradición de acciones comunitarias, las organizaciones vecinales han tenido un impulso reciente. En las elecciones municipales realizadas en 1991, los paraguayos eligieron por primera vez a los intendentes municipales que hasta esa fecha eran nombrados por el Presidente de la República; de hecho esas fueron las primeras elecciones realmente competitivas que se tuvo en la transición, a pesar de las múltiples denuncias de irregularidades en el proceso electoral.

En esos comicios, la oposición gana en los municipios más importantes: la capital y un número importante de ciudades del área metropolitana, donde vive el 40% de la población del país. Esta novedad genera expectativa en la población que participa masivamente con la esperanza de que los municipios resuelvan los múltiples problemas que tienen en sus barrios.

En la mayoría de los municipios surgen gran cantidad de organizaciones vecinales que tratan de buscar respuestas concretas a sus necesidades. En Asunción, para dar un ejemplo, de 40 que estaban registradas en 1991 se salta a más de 300 comisiones vecinales en 1996, y así en otros municipios también. Hay que recordar que durante la dictadura se ejerció un férreo control sobre estas organizaciones a través de las organizaciones de base del partido oficialista, cuya función era el reparto de castigos y prebendas de acuerdo a la fidelidad que se demostraba al régimen.

La represión había estrechado los límites de la participación y cualquier intento de sobrepasarla era motivo para ser acusado de subversivo y causa suficiente para que la organización sea desmantelada. A consecuencia de esto, las comisiones vecinales actuaban dentro de una concepción focalista, para resolver un problema específico y luego disolverse. Hasta en el nombre se reflejaba eso, y a pesar de la represión funcionaban en los barrios las Comisiones Pro-Luz, Comisiones-Pro Agua Potable, Pro-Empedrado, etc. que apenas cumplían ese cometido se disolvían.

Las comisiones vecinales actúan fundamentalmente en sus barrios y tienen como interlocutor principal a la municipalidad a quien reclaman solución a los problemas de arreglo de calles, construcción de puentes, provisión de servicios. Esto tiene un primer límite, porque en Paraguay, muchos de los servicios básicos como luz, agua, transporte, desagüe cloacal y pluvial están a cargo de instituciones controladas desde el gobierno central. Los municipios no tienen facultades para intervenir en la provisión de esos servicios, y el proceso de descentralización normado por la nueva Constitución política de 1992 tiene fuerte resistencia por parte del gobierno central. Un ejemplo de esto es la recientemente sancionada Ley Orgánica Municipal, que otorga a los municipios funciones anteriormente exclusivas del gobierno central, vetada por el Poder Ejecutivo con el argumento de que los municipios no están en condiciones de asumirlas.

De hecho, un obstáculo para la participación ciudadana y la solución a los problemas es la precariedad en un gran número de municipios, que ni siquiera están dotados de infraestructura mínima como para percibir el impuesto inmobiliario, que es la principal fuente de financiamiento de su gestión. También la falta de recursos humanos calificados dificulta la acción sobre planes coherentes y globales. Sin embargo, estos cinco años muestran como algunos municipios pequeños como Horqueta o Atyra, tuvieron gestiones interesantes que lograron movilizar a los pobladores en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Otro núcleo organizativo vecinal que surge con fuerza en el proceso de transición son las organizaciones de "sin techo", que protagonizan una oleada de ocupaciones de amplios terrenos, especialmente en el área metropolitana, en Ciudad del Este y Encarnación. Inicialmente se forma la COFASIVI (Coordinadora de Familias Sin Viviendas) que luego se disuelve por problemas internos, dispersándose en grupos zonales. Posteriormente, un grupo importante se reagrupa en el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CONOP), que actúa fundamentalmente en el área metropolitana y en Ciudad del Este.

Durante el año 1996 fue visible una permanente movilización de los "sin techo" por la regularización de estos asentamientos, a través del Programa de Regularización de Asentamientos en el Departamento Central. Este programa se conformó a partir de un acuerdo entre el gobierno y las organizaciones de sin techo, lograda el año anterior, luego de intensas movilizaciones y permanentes represiones. Para ello, se asignó en el presupuesto de 1996, 15.000 millones de guaraníes, además del compromiso del gobierno de detener la represión y gestionar un préstamo para ampliar el programa. Se constituyó un organismo interinstitucional ejecutor del proyecto, cuya acción estuvo paralizada un tiempo debido a las pugnas internas que se daban por el control de los recursos asignados. Pasada esta dificultad, se presenta otra que es la falta de liberación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

Las organizaciones no cesaron sus movilizaciones y ensayaron diversas estrategias de presión, que les ha permitido ir superando una a una las dificultades en la búsqueda de sus reivindicaciones.

En cuanto a las comisiones vecinales, se notó en el año una intensificación de su presencia, quizá por las elecciones municipales. Si bien se tienen noticias de su existencia en casi todo el país, se nota un nivel de desarrollo más sistemático de estas organizaciones en Asunción, donde están articuladas en una coordinación central; en los municipios del área metropolitana y en ciudades como Encarnación, Horqueta y Atyra.

El gobierno municipal de Asunción ha ensayado varias propuestas de participación; por un lado lleva adelante un proyecto de descentralización que consiste básicamente en "acercar" la municipalidad a los barrios a través de la desconcentración de las gestiones y la prestación de algunos servicios en los centros comunales instalados en diferentes barrios. Por otro lado, se han generado espacios de consulta a la ciudadanía como ser las "Audiencias Públicas", que son encuentros anuales donde los vecinos pueden solicitar la inclusión de sus proyectos en el presupuesto del año siguiente. Además, durante los 5 años se dieron días de gobierno en los barrios, en los que el Intendente y los técnicos y directores

iban a escuchar las quejas y propuestas de los vecinos del barrio. También se habilitó el espacio de consulta "Asunción 2000" donde se explica y se pide opinión a los vecinos sobre el plan estratégico de desarrollo de la ciudad.

Es sin dudas, la experiencia asuncena la que se aplicó con mayor sistematicidad y dentro de una concepción de participación que abrió espacios inéditos para el ciudadano común.

Otra experiencia interesante es la de Atyra, un pequeño pueblo del Departamento de la Cordillera, en la que el Intendente logró movilizar a toda la comunidad alrededor de la idea de "una ciudad limpia", logrando resultados realmente notables.

LOS LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN

La Constitución de 1992 da las más amplias garantías a la libertad de organización y participación de la ciudadanía en defensa de sus intereses sectoriales.

Pero en cuanto a las organizaciones vecinales, en sus diferentes manifestaciones, éstas se enfrentan a problemas de distintos tipos. Por ejemplo, las comisiones vecinales son concebidas en la Ley Orgánica Municipal como organismos auxiliares del ejecutivo municipal y faculta al intendente municipal a reconocer, intervenir e incluso suprimir la existencia de estas organizaciones.

Estas limitaciones, sumadas a la tradición prebendaria en la que se desenvuelve el sistema político, tienen como consecuencia el sometimiento de las comisiones vecinales a la voluntad del Intendente de turno. Una consecuencia clara de esto, es que las comisiones vecinales se han incrementado más en aquellos municipios en cuyos gobiernos están dirigentes interesados en promover la participación ciudadana.

Tras varias postergaciones, el Congreso aprobó la nueva Ley Orgánica Municipal, cuya principal novedad son las nuevas atribuciones que otorga a los municipios. Con la nueva normativa, éstos podrán intervenir en la solución de los problemas de transporte, salud, educación y la provisión de algunos servicios básicos. Además, en cuanto a participación ciudadana, reconoce la necesidad de promover la creación de comisiones vecinales que ayuden al cumplimiento de acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores. Concede a las Juntas Municipales la potestad de reconocer, intervenir o suprimir la existencia de las Comisiones

Vecinales, a diferencia de la ley vigente que otorga estas facultades al Intendente Municipal.

Sin embargo, el Presidente de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales vetó parcialmente la ley, argumentando que la gran mayoría de los municipios no están en condiciones de asumir las funciones que la nueva ley les asigna. El Congreso -de obtener el número suficiente de votos- podrá rechazar el veto e imponer la vigencia de la ley; en caso contrario, prevalecerá el criterio del Ejecutivo.

Si bien muchos municipios tienen serios problemas para asumir con eficacia sus funciones, el veto es una expresión de resistencia a perder, por parte del poder central, los privilegios del excesivo centralismo que, fue lo que precisamente dificultó que los municipios y gobernaciones ensayen formulas regionales o comunales de gestión.

Las organizaciones de "sin techo" no tienen un régimen legal específico, pero las movilizaciones han obligado a los organismos del Estado a reconocerlos como interlocutores, aunque "el diálogo" sea un mecanismo de desactivación de los reclamos.

El organismo encargado del problema de la vivienda es el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), creado por el gobierno del General Rodríguez en 1990. El gobierno de Rodríguez, intentó dar protagonismo a esta institución; se elaboró un informe donde el gobierno reconoció el déficit existente en vivienda; se incluyó en su consejo a representantes de la iglesia y partidos de oposición; y se inició un programa de construcción de viviendas económicas que presenta varios problemas: el número de viviendas construidas nunca llegó a cubrir ni siquiera la necesidad acumulativa anual, los costos no permiten el acceso a los sectores más carenciados y la calidad de las viviendas es pésima. Actualmente tiene un programa de financiación de viviendas para sectores medios, pero los programas para sectores más pobres están abandonados. El CONAVI es un ejemplo de instituciones que se crean para impulsar los negocios del grupo empresarial que llega al poder sin buscar realmente una política que busque soluciones globales a la problemática.

La mayoría de las instituciones estatales perciben todavía a las organizaciones sociales como focos de subversión que afectan "la seguridad del estado", por lo que actúan frente a ellas más bien como enemigos, a los que hay que desactivar, negándoles la representatividad que están ejerciendo.

Un ejemplo claro de ello, es que la Comisión Interinstitucional que ejecuta el Programa de Regularización de Asentamientos del

Departamento Central esta presidido por un representante del Ministerio del Interior (organismo encargado de la seguridad interna del estado) y no por los organismos creados para la solución del problema de la vivienda. Además, es frecuente escuchar a los altos funcionarios del gobierno decir que las movilizaciones no son sino manipulación de agitadores o subversivos.

Este panorama nos muestra el largo camino que todavía debe recorrer el/la ciudadano/a paraguayo/a para alcanzar ese estado donde la defensa de los derechos sea una hecho aceptado naturalmente por los demás actores de la sociedad.

LOS DERECHOS SOCIALES: LETRA MUERTA

Si bien en 1996 no han habido detenciones de dirigentes de las ocupaciones urbanas, se sintieron los efectos de las masivas detenciones que ocurrieron el año pasado. En octubre de 1995, con el acuerdo del Plan de Regularización de las Ocupaciones del Área Metropolitana, se obtuvo la promesa del Gobierno de cesar las detenciones y los desalojos. De hecho, al cesar las ocupaciones y disminuir las movilizaciones cesaron también las detenciones y desalojos. Sin embargo, los propietarios de terrenos ocupados usaron la reactivación de los procesos judiciales de desalojo como mecanismo de presión hacia los pobladores.

La puesta en práctica de políticas sociales y económicas que se fundamentan en la idea de que el crecimiento económico y la activación de los mecanismos del mercado traerán la solución constituye una violación de los derechos sociales consagrados en la Constitución. De esa manera, el Estado se desentiende de los problemas sociales que pasan a ser un problema del mercado, un problema particular de cada individuo. En el Paraguay de a poco se están abandonando los pocos programas sociales de solución al déficit de vivienda, salud, educación, etc.

Es importante mencionar la actuación de muchos jueces que, a la hora de ordenar desalojos y detención de dirigentes sociales actúan con una celeridad increíble, mientras que en los procesos normales pueden pasar meses y años sin dar un paso. Sin dudas, la justicia "pronta y barata" es una realidad para algunos pero un sueño inalcanzable para muchos otros.

Los intensos años de la transición paraguaya se redujo a la consolidación de las instituciones de participación formal, pero a la vez, se han agravado los problemas sociales. Esta dicotomía es el más serio peligro para la consolidación de una sociedad democrática,

que garantice al ciudadano común mecanismos de participación que le abran opciones de transformación real de la sociedad y de sus condiciones de vida.

CONCLUSIONES

Es importante destacar que el proceso de transición democrática ha significado la posibilidad un gran crecimiento de la participación ciudadana a través de las organizaciones vecinales, pero se debe buscar una profundización de esas experiencias.

Para ello es necesario intentar superar los obstáculos que impiden esa profundización. La primera es la debilidad de las organizaciones, que deben ser apoyadas para que sigan creciendo; la segunda es romper la falta de autonomía de las organizaciones vecinales, que son concebidas, incluso por sus propios dirigentes como organismos auxiliares, y no como organizaciones que ejercen representación de un sector de la sociedad.

Hasta cierto punto consideramos que es "natural" la etapa en que se encuentran las organizaciones vecinales, que todavía tienen poca experiencia, dirigentes también nuevos y sin una tradición de organización social-política desarrollada como se da en otros países. Sin embargo, es importante reconocer que los actores políticos y sociales más importantes no han tenido la capacidad de generar propuestas movilizadoras que permitan acercar la idea de que la democracia es un sistema que permite al conjunto de la sociedad satisfacer sus necesidades básicas, y de esa manera proyectarse hacia metas más ambiciosas.

Lo fundamental es que las propias organizaciones generen una dinámica que pueda ir cambiando las condiciones en que se desenvuelven, la concepción de organización y participación que tienen, la manera de vincularse con los organismos del Estado y los demás actores sociales y políticos.

También puede ser útil también promover espacios de formación y debate con las autoridades, especialmente con los partidos políticos más representativos, intendentes y concejales municipales que ejercen la representación de los ciudadanos en estos organismos.

BIBLIOGRAFÍA

BASE ECTA. **Análisis del Mes**, Asunción, Números 122 al 132, Años X y XI, 1995, 1996

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. **Censo Nacional de Población y Viviendas, 1992 - Departamento Central.**

ORGANIZACIONES CAMPELINAS

Por Quintín Riquelme

Centro de Documentación y Estudios

BREVE RESEÑA

Situación económica social

La población rural paraguaya hasta fines de la década del '80 era mayoritaria. En los '90 baja a 49% en relación a la urbana. El rápido descenso relativo de la población rural es signo inequívoco de la crisis económica social que afecta a la misma y que la está impulsando a abandonar su lugar de origen.

Las causas de este abandono podrían ser varias, pero las dos principales son:

- a. La mala distribución de la tierra; y
- b. La crisis de la producción de renta.

a. La cantidad de campesinos que demanda una parcela propia ha crecido enormemente en los últimos años. En 1989, un censo realizado por el Ministerio del Interior arrojó la cantidad de 130.000 campesinos sin tierra, siendo los departamentos de San Pedro y Caaguazú los más afectados. Las organizaciones campesinas manejan una cantidad cercana a los 300.000 campesinos.

Si bien no existen datos precisos sobre los sintierras, los cálculos extraoficiales que se manejan, así como la cantidad de conflictos que ocurrieron en los últimos años, indican la gravedad del problema. El censo agropecuario realizado en 1991, encontró cerca de 115.000 explotaciones agrícolas menores a 5 hectáreas y 66.000 entre 5 y 10 hectáreas. Las explotaciones con más de 1.000 hectáreas son apenas el 1% y controlan 24.000.000 has., el 77% de las tierras censadas.

b. A la distribución desigual e injusta de la tierra se agrega la crisis de la producción agrícola en general, más la de la renta. El algodón, el cultivo por excelencia del pequeño productor desde la década del '70, entró en un bajón irreversible desde finales de la década del '80. La última vez que tuvo un precio razonable fue en el período 88/89 que motivó a los productores a ampliar el área de siembra a 533.000

hectáreas por única vez en toda la historia. Desde ese período agrícola, la producción algodonera comenzó a tener un descenso importante en el área de siembra, del cual no se ha recuperado, a pesar de la propaganda y de la insistencia de los agroexportadores y el Gobierno. Actualmente el algodón ya no constituye alternativa para el pequeño productor y el Gobierno no ha implementado nada para sustituirlo. La diversificación productiva, tantas veces promocionada, al parecer seguirá esperando tiempos mejores. Este problema afecta a aproximadamente 250.000 productores.

Antecedentes

Si bien no existen informaciones que señalen claramente la fecha de nacimiento de las primeras asociaciones u organizaciones de los campesinos, se comenta que ya durante el gobierno del Dr. Francia, algunos campesinos reclamaban parcelas propias aunque aisladamente, sin organización alguna.

A pocos años de finalizada la guerra de la Triple Alianza y con la venta masiva de las tierras públicas, aparecen los primeros reclamos por la tierra por grupos organizados de campesinos, que de pronto se enfrentan a juicios de desalojo ejecutados por los nuevos dueños.

Contra esta realidad, se levantaron innumerables voces de protesta. El descontento de los agricultores a partir de 1887 comenzó a acentuarse. Los pedidos de expropiación de las fracciones de terrenos que ocupaban los campesinos o las protestas contra el pago de los arrendamientos a los nuevos dueños de las tierras eran noticias cotidianas.

Las protestas eran las consecuencias de una nueva política agraria iniciada en el año 1883. Estas protestas pacíficas contra los despojos que sufrían los campesinos iban subiendo de tono y a fines de 1900 asumieron formas más violentas.

Las primeras asociaciones

Entre los años 1910 y 1920 fueron promovidas las primeras organizaciones de agricultores en los distritos de Limpio, Luque, Itá, etc. La promoción de las mismas corría por cuenta de los anarcosindicalistas, quienes en ese período comandaban la mayoría de las organizaciones de los trabajadores. Sin embargo, todas estas organizaciones de los agricultores no pudieron subsistir largo tiempo por las siguientes razones:

- a. El preeminente carácter de subsistencia de la agricultura paraguaya;
- b. La falta de mercado para la comercialización de los productos agrícolas; y
- c. La despiadada persecución de que fueron objeto por parte de las autoridades locales.

Aparentemente, un largo período de quietud caracteriza al Paraguay durante las décadas del '30, '40 y '50 en lo que respecta a la organización de los trabajadores del campo. No hay que olvidar que el presidente de la República, José P. Guggiari había decretado la disolución de toda asociación y organización en el año 1931.

Las organizaciones campesinas recién reaparecen con fuerza a partir de 1960, con la creación de las primeras Ligas Agrarias Cristianas (LAC), las Juventudes Agrarias Cristianas (JAC) y las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) que se extendieron rápidamente en todos los departamentos del país. Las mismas fueron disueltas en el año 1976 con grandes represiones, desapariciones y asesinatos de sus principales dirigentes. La fecha es recordada como la Pascua Dolorosa, porque ocurrió entre los meses de abril y mayo de 1976.

En el mismo período, existían otros núcleos organizacionales en los departamentos del Guairá, Caazapá y Central en forma de cooperativas, grupos precooperativos o comités de agricultores.

Década del '80

Los campesinos de las disueltas Ligas Agrarias iniciaron un lento proceso de reagrupamiento en los inicios de los años '80, bajo la modalidad organizativa de comités de agricultores. Esta nueva modalidad rápidamente se extendió con apoyo de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), y, hacia mediados de la década del '80, ya se podía apreciar una importante cantidad de organizaciones.

Paralelamente, iban surgiendo otras organizaciones de carácter más autónomo y reivindicativo que reclamaban fundamentalmente el derecho a la tierra, créditos y asistencia técnica al Estado, libertad de asociación y cese de las represiones.

Todas estas organizaciones iban consolidándose a base de mucho sacrificio por la falta de libertad de asociación y por el terrible miedo que generaba la dictadura.

Período de transición

Recién en febrero de 1989, con la caída de la dictadura, se puede hablar de libertad de organización en Paraguay. La sociedad civil tuvo, después de décadas de opresión, la posibilidad de manifestarse y asociarse libremente. La cantidad de organizaciones y asociaciones que se formaron a partir de esa fecha no tiene precedentes. Lastimosamente, esta recuperación de la libertad no estuvo acompañada por la recuperación de los bienes mal habidos, ni por la recuperación de la credibilidad hacia el Poder Judicial y otras autoridades nacionales e instituciones públicas.

Por otro lado, tampoco significó un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, siendo ésta una de las grandes deudas que todavía queda pendiente hasta ahora.

El papel que cumplen las organizaciones campesinas en este proceso es de suma importancia, porque además de contrapesar la acción unilateral del gobierno y de las asociaciones de los empresarios, actúa igualmente para unificar las distintas posiciones que surgen en el seno de las organizaciones campesinas. Este importante papel está siendo cumplido por la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas (MCNOC) que nuclea actualmente a todas las organizaciones campesinas importantes del país.

RÉGIMEN LEGAL E INSTITUCIONAL

La libertad de asociación, de reunión y manifestación fueron garantizadas plenamente por la Constitución de 1992, en los artículos 32 y 42.

El artículo 32 expresa: *"Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos. La Ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando el derecho de terceros y el orden público establecido en la ley"*.

En tanto que el artículo 42 expresa: *"Toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación...Están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter parapolicial"*.

Las instituciones responsables de ejecutar las políticas del Estado para el sector rural son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y sus dependencias: el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) y el Instituto Nacional de Cooperativismo.

En lo que respecta a la reforma agraria, la institución creada para el efecto es el Instituto de Bienestar Rural (IBR) que es un ente autárquico, pero también dependiente del MAG. Otras instituciones de apoyo al sector son, el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC).

Para los casos judiciales, existen, el fuero penal y civil. El país aún no cuenta con un Fuero Agrario.

El MAG es el principal responsable de diseñar las políticas agrarias. En época de la dictadura, era el brazo derecho de la misma, al igual que todas las demás instituciones. Actualmente sigue pesando sobre él esa herencia, por lo que no puede abandonar su pesada y vieja estructura. Desde hace cuatro años se habla de la modernización del MAG, pero hasta la fecha no ha pasado absolutamente nada. En estas condiciones, donde el aspecto político partidario prima sobre los intereses del país, es poco lo que se ha podido avanzar. De los 250.000 productores agrícolas -pequeños y medianos- alrededor de 150.000 no tienen créditos ni asistencia técnica, lo que explica en gran medida la desprotección en la que se encuentran los productores primarios.

El IBR es otra de las instituciones que no ha sufrido mayores cambios en relación a administraciones anteriores. Todo intento por modernizar también choca con las pretensiones político-partidarias. El prebendarismo, el clientelismo y la excesiva burocracia son problemas que no han podido ser extirpados.

Los campesinos que recurren ante esta instancia, generalmente pasan años sin que encuentren solución a sus pedidos. Esta es una de las principales razones que conducen a la ocupación de tierras. De aproximadamente 132 nuevos asentamientos que hay en todo el país desde 1989, ninguno ha sido programado por el IBR por su propia iniciativa, todos los asentamientos son productos de la lucha de los campesinos. El IBR busca la solución una vez ocupadas las tierras.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS

El Poder Legislativo, al igual que las otras instituciones, actúa por la presión que recibe de los campesinos y en muy pocos casos los parlamentarios se han preocupado para adelantarse a los hechos.

En los casos de conflictos por la tierra, el Congreso se moviliza una vez consumados los hechos; no hay iniciativas ni investigación sobre los latifundios existentes ni sobre las tierras mal habidas. En un país en el que los bienes públicos, y especialmente la tierra han sufrido los más descarados despojos por parte del grupo dominante, muy pocos parlamentarios, para no decir ninguno, se han puesto a investigar estos hechos.

Quizás la iniciativa más interesante que ha surgido en el seno del Congreso, específicamente dentro de la Comisión de Reforma Agraria del Senado, es la elaboración del borrador de un nuevo Código Agrario, con el cual se busca adecuar tanto la legislación como el rol del Estado y de los actores sociales sobre este acuciante problema.

RECURSOS ESTABLECIDOS PARA LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

La institución ante la que campesinos denuncian los casos de violación a sus derechos humanos es, generalmente, el Parlamento Nacional, específicamente la Comisión de Derechos Humanos y la Bicameral de Investigación (CBI). También recurren a los fueros penales en caso de asesinatos y amedrentamientos, pero con chances muy escasas. Varios casos de asesinatos de dirigentes campesinos quedaron impunes. La única excepción es el de Esteban Balbuena, que fuera presidente de la Coordinación Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI), asesinado en abril de 1994, cuyo autor material fue procesado y condenado a 25 años de prisión en primera instancia, pena reducida por la Cámara de Apelación a tan sólo 9 años en setiembre de 1996. Los autores morales siguen sin ser molestados. Todos los otros casos como los de Sebastián Larroza, Pedro Giménez, Isidro Gómez y Ángel Coronel entre otros, quedaron impunes. En el caso de Sebastián Larroza fueron procesados un policía y el médico que practicó la autopsia, aunque ambos salieron sobreseídos.

En los casos más recientes como el de Sergio Vásquez y Mariano Días, asesinados en la localidad de Santa Carmen, J. E. Estigarribia (Caaguazú), por civiles al servicio de Alfa Inmobiliaria, la Federación Nacional Campesina (FNC) presentó una querrela criminal contra el Gral. (SR) Roberto Knofhlmacher dueño de las tierras donde se produjo el asesinato de ambos, pero las diligencias son muy lentas. Los autores materiales ni los autores morales han sido arrestados.

Los problemas más frecuentes que enfrentan las organizaciones campesinas son los grupos paramilitares o pistoleros contratados por los terratenientes, para amedrentar, atentar y asesinar a los dirigentes campesinos. El gobierno y la justicia han hecho muy poco para perseguir a estos grupos.

RESUMEN DE VIOLACIONES ENTRE DICIEMBRE DE 1995 A NOVIEMBRE DE 1996

Este capítulo lo dividimos en cuatro secciones que son:

- 8. a. Persecuciones y atropellos
- 9. b. Atentados
- 10. c. Asesinatos
- 11. d. Desalojos y apresamientos

En cifras generales, se registraron al menos 8 asesinatos de contra miembros de organizaciones campesinas, 5 atentados frustrados contra la vida de dirigentes campesinos, 2 casos de envenenamiento colectivo doloso en perjuicio de comunidades campesinas, 2 denuncias por torturas contra policías, 387 detenciones de campesinos, muchas de ellas sin orden escrita de juez competente, y en muchos casos con órdenes judiciales ilegales de captura genérica, y 15 desalojos, la mayoría de ellos violentos, con quema de ranchos, destrucción de cultivos y robo de utensilios de labranza y animales.

a. Persecuciones y atropellos

Varios hechos de violencia salpican el transcurrir de la crisis campesina en todo el país.

Una denuncia radicada por la Federación Nacional Campesina (FNC) ante el Fiscal General del Estado, Aníbal Cabrera Verón, pone de manifiesto el procedimiento fuera de toda regla jurídica, de las autoridades policiales y judiciales. En este sentido, la denuncia indica que dichas autoridades apresan sin órdenes judiciales y mantienen en cárceles a dirigentes de las comisiones vecinales, sin conocer las causas de sus detenciones.

Otras denuncias tienen que ver con la presencia de civiles armados que actúan con la protección policial y de los jueces. La Organización Nacional Campesina (ONAC), denunció ante el Ministerio del Interior la existencia de estos grupos que están creando zozobra en los

asentamientos rurales, sin que los efectivos de la Policía Nacional tomen cartas en el asunto.

En localidades como Pedro Juan Caballero y Capitán Bado (Amambay) se dan persecuciones en contra de los dirigentes campesinos por parte de civiles armados. En otras localidades como Piray (Amambay) y RI 3 Corrales (Alto Paraná), civiles armados han procedido a desalojar a campesinos y la Policía Nacional los encubre. En RI 3 Corrales, 35 campesinos fueron detenidos, y sufrieron maltratos físicos de parte de los efectivos de seguridad sin motivo alguno, ya que no hubo resistencia. La denuncia fue hecha en febrero de 1996.

La puesta en marcha de una nueva maniobra represiva fue denunciada por campesinos de la colonia Tava Guaraní (San Pedro). Los agricultores denuncian al juez Silvio Flores Mendoza de la circunscripción de Caaguazú y San Pedro, quien en enero firmó una orden de allanamiento masiva y de arresto de sus principales dirigentes, Elvio Benítez, Mariano Martínez, Eustaquio Martínez, Osvaldo Ruíz y José Montanía. Según los campesinos, el juez utilizó una denuncia contra ellos que carece de total seriedad y responsabilidad jurídica.

Dirigentes de la Comisión Vecinal de San Juan, del asentamiento ex Acepar (Canindeyú) denunciaron el 24 de febrero, el secuestro de Fermín Mochet, miembro de la organización. Acusaron al capitán Reinaldo Servín, jefe del destacamento de la zona, como el presunto responsable del hecho. Mochet fue encontrado posteriormente en el penal de Tacumbú. La excusa de Servín es que Mochet soportaba un proceso judicial por supuestos actos delictuosos. No hubo más información sobre este caso.

Campesinos, ocupantes de un terreno en el Km. 32 del distrito de Minga Guazú, denunciaron ante el IBR, que en el mes de marzo, fueron objeto de tiroteo por parte de un grupo de civiles armados, apoyados por efectivos policiales. El amedrentamiento fue debido a una nueva ocupación.

La Coordinadora Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI) denunció la intención de la Policía Departamental de dismantelar la organización mediante la detención de sus principales dirigentes Manuel Medina e Isidro González. Igualmente denunciaron, mediante un comunicado, la detención de cuatro campesinos de la localidad de San Miguel, distrito de Mayor Otaño (Itapúa). Los mismos fueron detenidos el 17 de mayo, mediante una orden de detención ilegal y fraguada por los defensores y apoderados de los propietarios de tierras.

b. Atentados

De acuerdo a declaraciones del Presidente de la FNC, Alberto Areco, el 1 de enero, el dirigente campesino José Benítez fue objeto de un ataque de parte de tres desconocidos quienes lo apuñalaron en el rostro y en el abdomen. Benítez habría sido atacado por error ya que el que debía ser asesinado era el presidente de la comisión vecinal de San Antonio (San Pedro), Diego Acosta.

Policías de la localidad de Tuna, distrito de Abaí (Caazapá), hirieron al dirigente campesino Francisco Ayala, al resistir éste a su detención sin orden judicial alguna. Al no lograr su objetivo, los policías dispararon con escopeta contra Ayala, hiriéndolo en ambas piernas. Ayala es presidente de una comisión vecinal cuyos miembros ocupan un terreno supuestamente perteneciente a un político oficialista del lugar.

Damián Flores, campesino de Itanará, asentamiento ubicado entre los Dptos. De Caaguazú y Cordillera, recibió tres disparos en el estómago. Los autores son presuntamente civiles armados de la propiedad de Cóndor S.A., cercana al asentamiento. No se ha investigado el hecho.

c. Asesinatos

La Coordinación regional de Agricultores de Itapúa (CRAI), presentó en diciembre de 1995 ante la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento una denuncia por el asesinato del campesino Isidro Gómez, ocurrido en el asentamiento San Miguel del distrito de Mayor Otaño (Itapúa). Ovando Benítez de la CRAI aseguró que la muerte de Gómez ocurrió en circunstancias parecidas a la de Esteban Balbuena. Fue herido mortalmente por pistoleros brasileños que custodian la propiedad de una brasileña. En la ocasión también fue herido su compañero Luis Ibañez. No tenemos información que la policía y el Poder Judicial haya investigado este crimen. No hay detenidos ni procesados en relación al caso.

El Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), denunció el asesinato de un menor de edad, Richard Ramón Sosa de 14 años, ocurrido el 11 de enero en el asentamiento campesino de Araujo Cué (Canindeyú). El hecho lo protagonizaron capangas de la estancia Joaquín 7 Hermanos, perteneciente al brasileño Joaquín Fernández Martini. No hubo noticias de que se haya investigado el caso.

Dos niños, Germán Cuenca Giménez de 13 años y su hermano José Gabriel de 11 años, hijos de un dirigente campesino de la compañía

Naranjito, Gral. Resquín (San Pedro), fueron asesinados con varios disparos de armas de fuego el 14 de febrero, cuando estaban arrancando mandioca de su chacra. No se sabe el motivo, pero probablemente haya sido una venganza contra el padre de los menores, porque es un dirigente campesino. No hubo procesados ni detenidos.

El 28 de abril, en la ocupación del Km. 32 del distrito Minga Guazú (Alto Paraná), fue asesinado el campesino Damiano Martínez Paredes, de 35 años de edad. Los sindicatos como presuntos responsables son Teresio Aguero y Rafael Maidana, civiles. Los dirigentes del MCP aseguran que el asesinato fue por encargo del dueño del terreno Julio César Nadel. Se hizo la denuncia correspondiente pero los autores materiales o morales no fueron detenidos. Los campesinos habían denunciado ante el Ministerio del Interior -en varias ocasiones- que eran amenazados de muerte por parte de empleados civiles de Nadel. En otra ocasión, habían sido fumigados desde una avioneta, presuntamente con alguna sustancia venenosa; como consecuencia de esto, dos mujeres embarazadas tuvieron abortos espontáneos y varios niños del asentamiento quedaron afectados de la vista.

En el mes de julio, en la Colonia Santa Carmen (Caaguazú), inmueble perteneciente a la empresa Alfa Inmobiliaria del Gral. (SR) Roberto Knopfmacher, civiles armados al servicio de la misma, dispararon contra dos campesinos, matando a Arsenio Vázquez e hiriendo mortalmente a Mariano Díaz (murió después de 11 días de agonía). Pese a este grave hecho, la Policía Ecológica y Rural desalojó a las 98 familias ocupantes del terreno y detuvo a 43 varones integrantes del grupo. La Federación Nacional Campesina (FNC) presentó una querrela criminal contra Knopfmacher en el tribunal de Coronel Oviedo. Hasta la fecha no hubo detenidos. Cabe señalar que el inmueble tiene una Ley de expropiación vetada por el Poder Ejecutivo.

La Organización de Lucha por la Tierra (OLT) denunció el asesinato de José Martínez, miembro de dicha organización, ocurrido el 20 de noviembre en el asentamiento Guido Almada I, distrito de Juan de Mena (Dpto. de la Cordillera). Según la denuncia, los asesinos serían civiles armados al servicio de la empresa Unión Paraguaya S.A. Los campesinos afirman que en la zona existen civiles armados que circulan libremente por las calles, efectúan constantes allanamientos, barreras policiales, requisas de documentos y amenazas de muerte a los dirigentes campesinos, ante la inacción de la Policía. No se informó de detenciones.

d. Desalojos y detenciones

El Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) denunció la represión ocurrida el 6 de diciembre en el asentamiento Ybypytá, distrito de Yhú (Caaguazú). Durante la misma fueron detenidas tres personas: Santiago Martínez, Epifanio Armoa y Segundo Alcaraz. Los mismos fueron detenidos sin orden judicial por el Alcalde del lugar.

El martes 16 de abril, campesinos sin tierra de Misiones que ocupaban un terreno perteneciente al ganadero Víctor Chiriani fueron desalojados y 7 de ellos detenidos. Ramón Benítez, coordinador de los campesinos, manifestó que la acción policial se llevó a cabo sin orden judicial y calificó de ilegal y prepotente el procedimiento. Los detenidos son: Clementino González, Jorge Talavera, Sergio Pereira, Gil Meza Avalos, Andrés Chamorro, Alberto Aranda y Mario Meza. Posteriormente fue detenido Ramón Benítez al visitar a sus compañeros en la Cárcel de Abraham Kué de San Juan Bautista.

El miércoles 12 de junio, fueron detenidos por orden judicial el presidente de la Organización Campesina de Misiones (OCM) Maximino Llano y el vicepresidente de la misma organización, Ramón Benítez. La detención ocurrió luego del procedimiento de desalojo realizado por la policía en la estancia de Víctor Chiriani de Santa Rosa Misiones. Llano salió en libertad un día después, mientras que fue confirmada la detención de Benítez.

El viernes 19 de abril, otro grupo de 13 ocupantes de un terreno en la localidad de Chacoré distrito de Repatriación (Caaguazú) fue detenido por la Policía Ecológica y Rural que actuó con orden judicial. Las 35 familias que ocupaban una propiedad de 1.000 hectáreas solicitaban la expropiación de 350 hectáreas perteneciente a Julio Leiva. Los detenidos son: Braulio Iriarte, Isodoro Gaona, Pablo Rodríguez, Francisco Ojeda Caballero, Ramón Ortigoza, Teodolfo Alvarenga, Mariano Prieto, Baldomero Alcaraz, Crisanto Florentín Gómez, Mariano Iriarte Martínez, Crispín Romero, Ramón Chávez y Eusebio Núñez. No hubo información si la orden de detención fue contra algunos ocupantes o de la totalidad.

Durante el desalojo del que fue objeto un grupo de ocupantes en el lugar conocido como Cerro Azul distrito de Troncal Cuatro (Canindeyú), 5 labriegos fueron detenidos y más de 70 familias acampadas en la intemperie.

100 familias que ocupaban parte de la Estancia San Vicente de 6.200 hectáreas en el distrito de Abaí (Caazapá) fueron desalojadas por orden judicial. 34 ocupantes fueron detenidos y derivados a la Cárcel Regional de Villarrica.

Un violento desalojo y detención de campesinos tuvo lugar el martes 31 de abril en la ocupación de Julio Talavera distrito de Mauricio José Troche (Guairá) por parte de efectivos policiales del Departamento. Los detenidos son: Asunción Chamorro, José del Rosario Giménez, Severiano Taboada, Gerardo Duarte, Elvio Aguirre, Serafín Taboada y Francisco Duarte.

Efectivos de la Policía Nacional detuvieron a 64 campesinos acusados de ocupar una propiedad de la estancia Santa Teresa de la Ganadera Caacupemí S.A. en la compañía Fleitas Cué, de San Pedro del Paraná (Itapúa). Durante el operativo uno de los sintierra resultó herido. Fueron liberados el 16 de mayo.

La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), denunció el apresamiento de 12 campesinos de la ocupación de Edelira 70 (Itapúa) y 5 de otra ocupación del lugar conocido como Taguató. Los campesinos de Edelira reclaman una propiedad perteneciente a las Fuerzas Armadas de 1.600 hectáreas.

Once campesinos de Simón Bolívar (Caaguazú), dos de los cuales menores de edad, fueron detenidos por la Policía departamental por los delitos de usurpación de propiedad privada, daño intencional y desacato a una orden judicial. Los detenidos estaban ocupando un inmueble perteneciente a la señora Delia Plate Vda. de Centurión.

De la ocupación de Kururuo distrito de San Estanislao (San Pedro) fueron detenidos 14 campesinos por reiteración de ocupación del inmueble de Juan José Barrail.

En el lugar denominado Ybypytá, distrito de Vaquería (Caaguazú) la Policía desalojó a 100 familias que venían ocupando un terreno de 1.000 hectáreas desde 3 años atrás. En la ocasión fueron privados de su libertad 30 campesinos.

El 18 de julio, en la localidad de Y-ambué, distrito de Pedro Juan Caballero (Amambay) fueron desalojadas 200 familias de la propiedad del norteamericano Anthony Ben Aicook, con más de 20 años de ocupación. Varias hectáreas de cultivos fueron destruidas.

Campesinos sin tierra que venían ocupando una parte del terreno perteneciente al Centro Forestal Capiibary, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería fueron desalojados después de varios intentos. 64 ocupantes fueron detenidos y remitidos a la cárcel de Coronel Oviedo. Los campesinos fueron desalojados por orden del MAG. Después de un mes de reclusión, la totalidad de los campesinos fueron liberados.

En el lugar conocido como Toro Pirú, del distrito de Guayaibí, fueron detenidos 26 campesinos, ocupantes de un inmueble perteneciente al empresario Blas N. Riquelme. La detención fue por orden judicial emanado por el Tribunal de Coronel Oviedo. Los campesinos fueron reclusos en la Cárcel Regional de Cnel. Oviedo.

Cuarenta campesinos, ocupantes de la estancia Caacupemí S.A. de la compañía Fleitas Cué, de San Pedro del Paraná (Itapúa) fueron detenidos y remitidos a la Cárcel Regional de Encarnación. No existe información si el desalojo y las detenciones fueron por orden de juez competente.

Tres campesinos fueron detenidos y remitidos a la Cárcel Regional de Villarrica como sospechosos del asesinato del ciudadano alemán Dieter Müller, ocurrido en la colonia 3 de Noviembre, distrito de Paso Yobai (Guairá) por orden del Juez de Paz de la Colonia Independencia. Los mismos negaron la autoría del crimen y denunciaron que fueron sometidos a terribles torturas por los policías para que se declaren culpables. Los detenidos son: Isidoro Paredes, Roque Sánchez y Benigno Cristaldo. Paredes recuperó su libertad unos días después. Los campesinos acusaron al suboficial Juan de la Cruz Martínez, al Jefe de Investigaciones de la Policía Departamental, Hermes Darío Quintana y al comisario Francisco Antúnez. Los detenidos dijeron que le colocaron una bolsa de plástico en la cabeza y la ataron al cuello y que con la bolsa puesta les patearon y golpearon en los oídos, además de ser abofeteados y obligados a sentarse en el sol. Una comisión parlamentaria visitó a los detenidos y comprobó rastros de violencia en los cuerpos de los campesinos. Sin embargo, una junta médica que los examinó no encontró signos de tortura.

Un violento desalojo, quema de ranchos y destrucción de cultivos se produjo en la propiedad de Hernán Sosa en el asentamiento conocido como Zapatini Kué, en el distrito de Vaquería (Caaguazú). Las tierras estaban ocupadas desde hace varios años por 120 familias. No se informó si el desalojo fue por orden judicial.

La Policía departamental de Itapúa detuvo a 20 campesinos que ocupaban una propiedad de Piero Ortolani en el distrito de María Auxiliadora a 130 kms. de Encarnación. Los mismos fueron detenidos por orden del juez Luis Alberto García de la circunscripción de Encarnación. La detención se produjo el 4 de setiembre. Los detenidos recuperaron su libertad en el mismo mes.

En un operativo policial realizado en el asentamiento Pedro Giménez del distrito de Nueva Germania (San Pedro), 17 campesinos fueron detenidos y derivados a la Cárcel Regional de Concepción. El informe policial señala que los campesinos tenían planeado dejar como rehén

al Gobernador de San Pedro, Erico Ibañez, durante una visita que tenía previsto realizar en el asentamiento Tava Guaraní. Sin embargo, los campesinos desmintieron esta acusación y expresaron que la incursión policial era a los efectos de perseguir a los dirigentes campesinos y amedrentar a los demás asentados. Otra denuncia proporcionada por dirigentes del Movimiento Campesino Paraguayo señala que los policías crearon zozobra en varios asentamientos de San Pedro con el pretexto de una supuesta radicalización de los campesinos.

Campesinos del asentamiento Curupay del distrito de Capitán Bado (Amambay) recuperaron su libertad después de 5 días de arresto en la comisaría del lugar, por supuesta ocupación de una propiedad privada. La detención fue por orden del Juez de Paz del distrito. La detención y posterior libertad se produjo en el mes de setiembre.

En el asentamiento conocido como 7 de agosto, distrito de Carlos Antonio López (Itapúa), se produjo un duro enfrentamiento entre ocupantes y efectivos policiales durante un operativo de desalojo. En el enfrentamiento quedaron heridos y contusos alrededor de 60 de los 100 campesinos ocupantes. El desalojo fue en el mes de setiembre y el supuesto propietario es de nacionalidad brasileña. No se conoce si la acción policial fue por orden judicial.

Diez campesinos ocupantes de un inmueble perteneciente a un señor de apellido Flores, en el distrito de Yhú fueron detenidos y recluidos en la comisaría local.

En la ocupación conocida como Zapatini Cué, fueron desalojadas 60 familias y quemados sus ranchos. Los ocupantes denunciaron que el propietario del inmueble, Federico Bueno, contaminó los pozos de agua con venenos poniendo en peligro la vida de decenas de pobladores. Este hecho fue constatado por la encargada del centro de salud local en compañía del Juez de Paz del lugar. Una señora fue baleada por civiles armados y en el trayecto a un centro asistencial se constató su fallecimiento. Esto ocurrió en el mes de octubre.

Otro caso de desalojo ocurrió en la localidad conocida como Republicano, distrito de San Estanislao (San Pedro) en la propiedad del empresario Castagnino. Las mujeres que estaban bajo carpas a un costado del terreno fueron desalojadas y dos de ellas salvajemente golpeadas. El hecho ocurrió en el mes de octubre.

En octubre, la Policía Ecológica y Rural desalojó a 56 campesinos de un inmueble en Nueva Germania (San Pedro), con una orden de captura genérica e ilegal, que no especificaba nombres. Entre los detenidos había 15 menores de edad. Los apresados denunciaron haber sido torturados por policías, con golpes de cachiporra en la

planta de los pies; los policías obligaron a los campesinos a acostarse boca abajo, golpeándolos y caminando encima de ellos. La Organización Nacional Campesina (ONAC) denunció que la Policía busca involucrar a los campesinos en delitos más graves, y por ello llevaron en el momento del desalojo dos paquetes de marihuana prensada, armas y arrojó animales muertos supuestamente cuatrereados en el lugar. Los campesinos ocupantes llevan 14 años de infructuosas gestiones ante el IBR para la obtención del inmueble.

CONCLUSIONES

El sector rural paraguayo, específicamente el campesinado (pequeño productor, sintierras, asalariado agrícola), está siendo acorralado por varios factores que profundizan el deterioro de sus condiciones de vida.

El gobierno no da respuestas a las demandas perentorias de los mismos: tierra para cultivar, créditos y asistencia técnica para producir mejor y todo lo que hace a la salud, educación, etc. En todos estos aspectos, se observa un déficit cada vez más acentuado.

Los sintierras, sufren los embates de los pistoleros a sueldos o grupos paramilitares, quienes se movilizan impunemente en los lugares más conflictivos, amenazando, amedrentando y atentando contra los campesinos y muy especialmente contra los dirigentes. A esto debe agregarse, la acción de los Policías que ante cualquier pedido de desalojo, de cualquiera de los jueces arrasan con los ranchos y los cultivos. Varios hechos lamentables de esta naturaleza ocurrieron este año. La mayoría de los jueces, ante la inminente pérdida de su empleo, por la reestructuración del Poder Judicial, dictaminaban llamativamente a favor de los supuestos dueños de tierras, sin tener en cuenta, años de ocupación, legalidad del documento ni mejoras introducidas. Estos hechos llamativos eran frecuentes en las circunscripciones judiciales de Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este. Se realizaron inclusive detenciones ilegales, con órdenes de captura genérica que no especificaban nombres de las personas a ser detenidas.

Todos los actos atentatorios contra los derechos humanos cometidos de un tiempo a esta parte contra los campesinos son consecuencias directas de la apropiación indebida de las tierras por parte de una minoría de latifundistas que se resisten a la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra, amparados supuestamente en la sagrada propiedad privada y por la corrupción imperante en el ámbito de las instituciones públicas.

No se visualizan cambios importantes ni a corto ni a mediano plazo sobre el problema que afecta al sector rural, y específicamente los relacionados a los conflictos de tierra, porque quienes tienen la potestad y el poder de realizar los cambios son los que los han propiciado tal situación y no tienen interés en modificarlo.

Por ello resulta un tanto complicado, proponer o recomendar políticas, porque cualquiera de ellas tendrá en frente una muralla difícil de sortear. El reciente borrador del Código Agrario empieza a ser bombardeado desde distintos sectores conservadores que tratarán de impedir por todos los medios a su alcance que haya una modificación en la estructura de la tenencia de la tierra y que se implemente una reforma agraria que permita una vida más digna a los campesinos.

Es importante reconocer, sin embargo, que en los últimos años, ha habido propuestas de solución a estos problemas, provenientes de los sectores campesinos, organismos internacionales, intelectuales independientes y del mismo Gobierno.

Una de esas propuestas es la **Modernización de las instituciones públicas encargadas de la atención al sector (MAG, IBR)**. El empobrecimiento campesino y la falta de perspectivas para el sector tiene mucho que ver con la forma como están estructuradas estas instituciones. Informes recientes indican que alrededor del 80% de los técnicos, en su mayoría ingenieros agrónomos, trabajan en oficinas de Asunción; situación ésta, inconcebible en un país que depende de la producción agropecuaria. Los dirigentes campesinos también en varias oportunidades han denunciado que los técnicos extensionistas que cubren el interior del país no son más que promotores de ventas de plaguicidas al servicio de empresas dedicadas a este menester. El repunte de la economía campesina no será posible sin un fuerte componente de capacitación técnico-administrativa y de planificación de la producción. Además del control de la corrupción interna.

Mayor equidad en la distribución de las tierras aptas para las labores agrícolas. Esta propuesta debe ser implementada en la mayor brevedad posible, de lo contrario la migración interna y externa se acentuará. Ya se ha repetido hasta el cansancio que el Paraguay es un país de tierras sin habitantes y de habitantes sintierras. Existen innumerables denuncias sobre dilapidación de tierras públicas, de tierras mal habidas y excedentes fiscales en poder de personas que se aprovecharon de la situación política que vivía el país antes de 1989. Con la recuperación de las mismas y la expropiación de los latifundios improductivos se podrá resolver gran parte del problema actual.

Otra propuesta necesaria y urgente tiene que ver con el **uso racional de las fincas agrícolas**: Esta necesidad es perentoria y su implementación es posible. El monocultivo del algodón ha roto con la forma tradicional de producción agropecuaria: la combinación de la producción de renta con la del consumo, la rotación y la asociación de cultivos. También produjo la destrucción de la biodiversidad, lo que hace que hoy sea impensable una planificación de la producción que desconozca los componentes ecológicos y de recuperación del ecosistema. Para que esto sea posible, el Estado y concretamente el MAG debe destinar gran parte de sus recursos económicos y humanos a la implementación de esta propuesta.

Los créditos y las asistencias técnicas no sólo deben ser dirigidos a la producción de renta sino a la totalidad de la producción agropecuaria -renta, consumo, animales domésticos, etc.-

Por último, la actualización de la legislación agraria es también urgente. La legislación actual es un obstáculo para el desarrollo de la agricultura. La gran dificultad en este orden reside en compatibilizar los intereses de los pequeños productores agrícolas, campesinos sin tierra con los de la oligarquía terrateniente representada por la Asociación Rural del Paraguay, con gran poder político y económico.

Estos son algunos de los problemas y desafíos que el Paraguay actual debe enfrentar para que la población en su totalidad y la rural en particular, pueda tener una vida más digna y pensar un mejor futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Gaona, Francisco. **"Introducción a la Historia Gremial y Social del Paraguay"**, Tomo II, RP Ediciones, Asunción, 1988.
- Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo. **"Participación y Organización Campesina"**, Serie Seminario N 4, Agosto 1993.
- **Informativo Campesino**. Nº 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 96, CDE, Años 1995 y 1996.

Derechos Políticos en Paraguay

Luis Vallovera Antúnez
DECIDAMOS
Campaña por la Expresión Ciudadana

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo consiste en un reporte sobre los derechos políticos en el Paraguay, su vigencia, avances y retrocesos. Abarca los meses de octubre de 1995 hasta octubre de 1996, aunque conviene señalar que se incorpora una referencia general al período de transición constituido por el gobierno del general Andrés Rodríguez, con el objeto de comparar los momentos políticos concretos del proceso que vive el país y visualizar la perspectiva que va tomando.

La primera parte es una aclaración de términos, asumiendo los derechos políticos como el elemento central en la construcción y consolidación de la ciudadanía, como el derecho que tienen las personas a participar del poder político y de las decisiones en las cuestiones de interés público. El ejercicio de los derechos políticos permite el disfrute, perfeccionamiento y ampliación de los demás derechos; es por eso, que este informe no puede obviarlos y se refiere a ellos en forma general, sin entrar en especificaciones que sí se encontrarán en los otros capítulos del presente documento.

Luego se presenta la situación de los derechos políticos, los obstáculos en el ejercicio de la ciudadanía y los instrumentos jurídicos -en este punto se hace referencia únicamente a la normativa- que permiten la vigencia del derecho a gobernar y decidir quién gobierna.

Finalmente, se plantean algunos aspectos a ser considerados como tareas pendientes hacia el ejercicio de una ciudadanía activa, en busca del establecimiento y consolidación de una sociedad democrática.

LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA.

Desde la perspectiva teórica, Thomas Marshall en el año 1965 publicó un libro y en él un artículo, sentando las bases de la ciudadanía sobre tres elementos:

1) el civil, que se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual, personal, de palabra, pensamiento, asociación, fe religiosa, el derecho a la propiedad y el derecho a la justicia, que no son exactamente nuestros derechos civiles, ya que estos corresponden al derecho anglosajón;

2) el político, es el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política o como elector de dicho cuerpo; y

3) el social, señalando el derecho al bienestar económico, a la seguridad, a participar plenamente en la herencia social, o sea la cultura, garantizando una vida digna (Marshall: 1965).

Este marco constituye el gran referente moderno del concepto de ciudadanía, fijando los derechos políticos en un tema central cual es el derecho a gobernar y decidir quién gobierna, estableciendo la diferencia entre ser o no ciudadano/a. Adquirir y ejercer los derechos políticos le confiere a una persona el carácter de ciudadano/a, aunque la ciudadanía es más que eso, también abarcan los otros dos componentes que define Marshall.

Conviene aclarar que esto no significa restringir la ciudadanía al derecho que tienen las personas como meros electores y electoras; hay un salto cualitativo muy grande entre este derecho y el ciudadano y la ciudadana que exige la igualdad a través de la participación, de la creación de nuevos derechos, de nuevos espacios, de la posibilidad de nuevos sujetos políticos, y el establecimiento de una ciudadanía activa.

Los Derechos Humanos tienen ciertas características muy importantes, pero precisamente lo universalizado son los derechos que de alguna manera constituyen una consecuencia del ejercicio de los derechos políticos. Una cosa son los derechos universales de las personas, que deben ser respetados en cualquier parte del mundo, pero una persona fuera de su país no goza de los derechos políticos, es decir del derecho a gobernar y decidir quién gobierna; eso se da solamente en el marco de los Estados Nacionales.

Uno puede tener el reconocimiento de los derechos civiles y verse cercenado en el ejercicio de sus derechos políticos; eso es típico de los gobiernos dictatoriales, y siglos atrás de las monarquías. Entonces es aquí donde se relaciona la ciudadanía y la construcción de la democracia. La participación directa en el ejercicio del poder político confirma la soberanía popular como elemento esencial de la democracia. Refuerza además la importancia de sumar los derechos políticos a los derechos sociales, ya que los derechos políticos

favorecen la organización para el reclamo y la conquista de los derechos sociales.

Los derechos políticos se refieren, como ya dijimos, al derecho de todas las personas a gobernar y decidir quién gobierna. Pero haciendo referencia al desarrollo de la cultura política se identifican con las iniciativas concernientes a la incorporación de políticas públicas que respondan a las necesidades de amplios sectores poblacionales, a la influencia en la elaboración de programas de gobiernos centrales o locales, la ampliación de derechos, etc., teniendo como actores principales, además de los partidos políticos, a movimientos ecologistas, de mujeres, indígenas, sindicatos, organizaciones campesinas, jóvenes, estudiantes, iglesias y otros. Esto no es más que el ejercicio de una ciudadanía activa.

DERECHOS POLÍTICOS, PERMANENCIA, AVANCES Y RETROCESOS

El gobierno transicional del general Rodríguez se caracterizó por avanzar hacia un proceso de liberalización, levantó las leyes represivas 209 y 294 que prácticamente prohibían el accionar de los partidos de izquierda y marxistas, y limitaban seriamente las actividades de la oposición.

El ejercicio de las libertades públicas que se inicia a partir del golpe de febrero de 1989 permite la libertad de expresión, de organización, de manifestación. Este contexto abre el camino a la creación de nuevos partidos políticos, a una transformación gradual del funcionamiento de los partidos tradicionales, al aumento de la sindicalización, movilizaciones y protestas sectoriales, a la presencia permanente de organizaciones campesinas en la capital buscando soluciones a sus problemas de tierra, etc.

Varios hechos encierran los avances de los derechos políticos en este quinquenio:

3a. La aprobación de la Ley 1/90 (el Código Electoral de la transición), es un ejemplo de reforma jurídica importante que consagra figuras como las candidaturas independientes, la elección popular de intendentes, el Tribunal Electoral, el voto directo y el sistema de representación proporcional.

Con este código se realizan las primeras elecciones municipales democráticas en el año 1991, registrándose el triunfo de una candidatura independiente en la capital y del Partido Liberal Radical Auténtico en varios municipios del área metropolitana y del interior del país, revelando un hecho importante: cómo una minoría puede

convertirse en mayoría cuando las reglas de juego son claras y existen mecanismos de control adecuados.

3b. En junio de 1992 se sanciona y promulga la nueva Constitución Nacional, estableciendo reformas importantes como la división y autonomía de los poderes del Estado, la incorporación de mecanismos de la democracia directa (referéndum, iniciativa popular), la objeción de conciencia, el reconocimiento del Paraguay como país pluricultural y multiétnico y la reafirmación del respeto a las libertades públicas; aunque con una disposición claramente discriminatoria, como es la negación del voto a los/as paraguayos/as que residen en el exterior.

3c. El gobierno paraguayo ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1992), y presenta un informe el 19 de mayo de 1994.

A mediados del año 1995, se instala el Tribunal Superior de Justicia Electoral y en el mismo año fueron sancionadas las leyes que: a) reglamenta la Justicia electoral, b) dispone la renovación total del Registro Cívico Permanente y c) la que suspende transitoriamente las afiliaciones a partidos políticos de policías y militares en actividad, poniendo fin a la exigencia de afiliarse al Partido Colorado como requisito excluyente para ingresar a las Fuerzas Armadas. Estas medidas pretenden establecer una mayor transparencia, explicitar mecanismos de control y poner fin a los recurrentes vicios electorales del pasado.

En abril de este año el Congreso Nacional aprueba las modificaciones al Código Electoral, a través de la Ley 834, ajustándose de esta forma a las nuevas disposiciones constitucionales, y con estas se incorporan los mecanismos de discriminación positiva (cuota) para la participación de la mujer en instancias de decisión política.

3d. Si bien el reconocimiento y ejercicio de las libertades públicas constituye un avance, en el año 1996 se registraron dos huelgas generales y una jornada de protesta nacional con muchas restricciones; en una de las protestas, la acción de la policía se caracterizó por prácticas similares a las utilizadas en la dictadura: represión violenta, aplicación de vejámenes, torturas, privación ilegítima de libertad, abuso de autoridad y el procesamiento de algunos huelguistas.

La lucha por la tierra en el campo es mucho más crítica; los puntos más conflictivos son las ocupaciones. En ellas se registran permanentemente desalojos violentos, quemas de ranchos, destrucción de cultivos, detenciones masivas de hombres, mujeres y

niños, en algunos casos sin orden judicial. Cabe mencionar de igual modo el asesinato de miembros de organizaciones campesinas. Por lo demás, pareciera que la única política gubernamental al problema agrario es la represión policial y el constante amedrentamiento a los dirigentes campesinos (ver capítulos referidos a "Derecho a la vida" y "Organizaciones campesinas").

3e. La crisis político-militar del 22 al 25 de abril de 1996, independientemente de las causas que la motivaron tuvo una resolución importante, con el pase a retiro del entonces Comandante del Ejército, Gral. Lino Oviedo. Con ello se inicia un proceso de despartidización e institucionalización de las Fuerzas Armadas, permitiendo realizar esfuerzos por reencauzar su rol dentro del Estado; también puede que sea el principio del fin de la ingerencia militar en el poder político, ya sea por la fuerza, ya sea por la emergencia de nuevos caudillos militares.

Lino Oviedo fue la expresión más clara de la intervención militar en la política, violando la Constitución y utilizando los recursos estatales, desde el golpe de 1989 hasta la crisis de abril de este año. Actualmente, este militar está procesado ante la justicia ordinaria por el delito de rebelión.

3f. El año 1995 fue el inicio de la reforma judicial, se conforma la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

En el Paraguay no existe memoria de un Poder Judicial autónomo; la Justicia no formó parte del pacto de la transición. En este aspecto, dificultad se logra constituir con mucha la Corte Suprema de Justicia, producto de un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo y los partidos con representación parlamentaria.

Algo auspicioso, sin lugar a dudas, es contar con un marco constitucional que garantice los derechos humanos, y se proceda a la renovación del organismo judicial; sin embargo, en la práctica, constatamos niveles de impunidad muy elevadas y corrupción generalizada, como casos de utilización de recursos del Estado para la realización de campañas políticas y otros. Se da una contradicción entre los esfuerzos por hacer más creíble la administración de la justicia, y la impunidad que aún impera en el país.

3g. Los partidos políticos tienen serias dificultades de democracia interna, sus dirigencias -sobre todo de los partidos tradicionales- están constituidos por grupos económicos emparentados unos con otros con fuerte hegemonía interna, no promueven la participación

efectiva de sus adherentes y simpatizantes en la vida política interna de los partidos y menos aún movilizan para intervenir directamente e incidir en las cuestiones de interés público.

Es visible un proceso de estabilización institucional del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) -primera fuerza de oposición- quizás por tener una dirigencia muy fuerte cuyo poder no se ve peligrar.

Al interior de la Asociación Nacional Republicana (ANR/Partido Colorado) -en el poder desde 1947- se dan serios problemas en la vigencia de los derechos políticos, pertenecer a la corriente oficialista tiene su recompensa y, por el contrario, asumir una postura disidente tiene sus costos; un ejemplo claro es la salida de Enrique Riera Escudero del Vice-ministerio de la Juventud, luego de las elecciones internas. Para un sector del oficialismo, la candidatura de Riera dividió el caudal de votos que podría haber absorbido Sarubbi, del wasmosismo, para alzarse con una victoria.

Los colorados lograron pactar, destrabar su crisis e instaurar legalmente sus autoridades luego de unas elecciones internas que fueron suspendidas en cinco ocasiones, siendo electo presidente del partido el Dr. Luis María Argaña, identificado con la línea Stronista.

El Partido Encuentro Nacional (PEN) está dando los primeros pasos. La emergencia de nuevos liderazgos y sectores internos con perfiles políticos más claros genera cierta tensión, pero al mismo tiempo genera espacios de competitividad saludables. Pasó la etapa de la aceptación de los liderazgos del inicio, del consenso, y llegaron sus elecciones internas, de cara a las municipales, con un alto nivel de incidencias y demostrando los mismos vicios de las agrupaciones políticas tradicionales.

Las partidos políticos más pequeños como el Revolucionario Febrerista (PRF) y la Democracia Cristiana (PDC), desde hace un tiempo, no logran desarrollar elecciones internas competitivas que dinamicen su funcionamiento.

Los partidos de izquierda siguen atomizados, divididos, con dificultades para constituirse en un referente político de los sectores populares.

3h. Un gran avance constituye la conformación del nuevo Registro Cívico Permanente, con un total de 1.817.269 personas inscriptas, posibilitando la normalización del proceso electoral. Sin embargo esta meta fue producto de un acuerdo político, cuando en realidad en el país existen 2.600.000 personas en edad de votar, es decir, que por lo menos 800.000 personas fueron privadas de su derecho a elegir en las elecciones municipales pasadas.

Sería interesante realizar un estudio sobre el perfil de la ciudadanía inscrita. De todas maneras se puede aventurar una respuesta de sentido común: la inscripción estuvo relacionada con el subsidio y las campañas que por la inscripción hicieron los partidos políticos; la franja de ciudadanía inscrita es la más cercana y vinculada a los partidos con representación parlamentaria fundamentalmente, y dentro de ellos, los dos partidos tradicionales. Por supuesto, se sumaron a las campañas de difusión redes de Organizaciones No Gubernamentales: Decidamos, Iniciativa, la Gobernación del Departamento Central, la Municipalidad de Asunción, la Secretaría de la Mujer (de otros gobiernos locales, organizaciones e instituciones no poseemos datos). Pero quienes realmente movilizaron a la gente fueron los partidos políticos.

En general, el sistema político paraguayo tiende a convertirse en una suerte de partidocracia, en donde las negociaciones se realizan teniendo como ejes a los partidos políticos, en muchos casos, dejándose a eventuales negociaciones aspectos tan fundamentales como los nuevos padrones nacionales de los cuales depende el cronograma electoral.

3i. La alianza electoral opositora pudo concretarse luego de las predicciones más pesimistas. El objetivo: mantener la administración comunal en manos de la oposición en la Capital y arrebatarle a la ANR décadas de hegemonía en algunas comunas del interior del país. Las negociaciones para llegar a los acuerdos tuvieron matices dispares y actores diferentes.

Se constituyeron alianzas electorales en 23 municipios, unos encabezados por el PLRA, otros por el PEN, y en una sola localidad por el PRF. Las más importantes se conformaron en Villarrica (PLRA, PEN, PRF), Caazapá (PLRA, PEN), Encarnación (PLRA, PEN), San Ignacio (PLRA, PEN), Ciudad del Este (PLRA, PEN), Presidente Franco (PLRA, PEN, PRF).

En Asunción, la alianza entre el PLRA y el PEN estuvo encabezada por el liberal Martín Burt. Esta decisión fue adoptada luego de que Burt obtuviera el mayor porcentaje de la intención de votos en las dos encuestas hechas a solicitud del equipo técnico conformado por ambos partidos y fiscalizadas por un equipo contralor.

Las encuestas se realizaron con rigurosidad científica, el control necesario y guardando la confidencialidad, de tal forma que la persona encuestada y la ciudadanía asuncena estuvieran seguras de los resultados. La utilización de este instrumental para definir candidatos a cualquiera de los cargos electivos es algo inédito en el mundo. Pero conviene señalar que la democracia tiene sus propios mecanismos de participación y decisión política que sería muy

importante no confundirlos, sobre todo cuando se trata de optar por un candidato y un programa municipal con la suficiente legitimidad que lo amerita.

El método de las encuestas para nominar al candidato a intendente por la alianza fue rechazado por el PRF y el Movimiento Ciudadano por Asunción (Independiente), las otras candidaturas que inicialmente participaban de las negociaciones, ya que estos eran partidarios de una consulta popular y el establecimiento de un programa de gobierno consensuado.

Por ello, antes de asumir el compromiso de la alianza, las muchas trabas que debieron sortearse demuestran los fuertes intereses sectarios, las desconfianzas y la soberbia que aún están presentes en la forma de hacer política de las dirigencias.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1996

Las elecciones municipales realizadas el 17 de noviembre pasado constituyen un hecho realmente histórico, son las primeras elecciones con todos los requisitos democráticos. Se cuentan con los padrones más limpios de toda la historia del país y una Justicia Electoral imparcial. Se alcanzó una participación del 80% a nivel nacional y del 91% en Asunción, porcentaje muy significativo y que representa uno de los más elevados, no sólo en Paraguay, sino en el continente.

Este alto nivel de participación guarda relación con el proceso de inscripción en el nuevo Registro Cívico Permanente que estuvo acompañado de intensas campañas de educación, de información y cedulación por parte del organismo electoral, como de organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, y la movilización de los partidos políticos. Las campañas centraron sus mensajes en la importancia de contar con unos padrones limpios, que el mismo posibilita elecciones transparentes, y el respeto a la opción ciudadana.

La ciudadanía participó como nunca antes, y también como nunca el trabajo de la Justicia Electoral fue elogiado. En este sentido, hay que mencionar el servicio que prestaron los "Jóvenes por la Democracia", una iniciativa de la Justicia Electoral y el Vice-Ministerio de la Juventud. Con esto, de alguna manera, se evitó el voto inducido que está disfrazado en las facilidades brindadas al "correligionario" con la información de dónde le corresponde votar.

Otro hecho que redujo las incidencias, fue la conformación de las autoridades de mesa con personas del mismo distrito electoral.

La preocupación está en el doble carácter del voto, que es obligación y derecho. La obligatoriedad exige también a las autoridades prever mecanismos que faciliten su cumplimiento; muchas personas no recibieron su constancia de votación, por lo tanto están expuestas a ser sancionadas. Tampoco está reglamentada la multa para aquellas personas que no se presentaron a votar.

Hay que redoblar los esfuerzos en la capacitación de la ciudadanía, del elector, en cuanto a las funciones que cumplen las autoridades de mesa y de la corrección en los procedimientos.

OBSTÁCULOS Y GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA

La autonomía

Existen sectores que tienen escasas condiciones para el ejercicio del poder político, tal como está estructurado actualmente. Se constata una práctica clientelista, prebendaria, autoritaria. La población no tiene condiciones de vida que favorezcan el desarrollo de una persona autónoma, crítica, plenamente libre para poder decidir. Se estimula, desde diferentes niveles y prácticas proselitistas, una actitud o mentalidad complaciente, sumisa, conformista, consumista, en lo económico y en lo político. Es cierto que ya no se utiliza la represión directa, pero todavía funciona muy bien la adhesión política a cambio de un puesto de trabajo o de la satisfacción de necesidades inmediatas: atención médica y medicamentos, estudio, alimentos, vivienda, etc. Esta situación hace que fácilmente se compren y vendan votos o cédulas de identidad (el único documento habilitado para votar), sumado a esto la tradición familiar de pertenecer a tal o cual partido, que las mujeres tengan que votar por la preferencia del marido o la familia, y otras razones de tipo cultural.

El problema de la pobreza

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 1994, el Paraguay es uno de los países más injustos en lo social. Según una investigación publicada en Noticias El Diario en diciembre de 1995, algunos datos corroboran esta situación:

- Según el consorcio Studnitz, sólo el 33% de la población tiene agua potable.

- El 68,95% de la población tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). Esta proporción se eleva a 72% en áreas rurales.
- 351 propietarios, el 0,1% de los propietarios, controlan 9,7 millones de hectáreas, el 41% de las tierras disponibles.

Esta realidad obstaculiza el ejercicio de la ciudadanía ya que esa franja poblacional carece de lo más básico, de información suficiente y veraz para la toma de decisiones, poseen bajo nivel de escolaridad, o no tienen cédula de identidad; por lo que la participación en el proceso electoral es entendida como el privilegio de ciertas personas.

La democracia se construye sobre la base de una amplia participación del pueblo y la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales y culturales. Debemos extender el ejercicio de los derechos políticos, de la democracia política, hacia los otros derechos, hacia el efectivo ejercicio de la ciudadanía.

La prórroga de las elecciones municipales

Según los convenios internacionales de Derechos Humanos, las personas tienen derecho a elegir periódicamente a sus autoridades. Con la prórroga de las elecciones municipales de 1996 se cometió un error grave, al dejar a las primeras autoridades locales electas sin sustento legal. La principal causa de esta medida se encontraba en la crisis del Partido Colorado, que tenía trabada sus elecciones internas. Este hecho sienta un precedente negativo, porque en adelante se pueden encontrar motivos similares para que ley de por medio, se prorrogue cualquier otra elección.

Instrumentos Jurídicos

En este punto se hace referencia solamente al derecho político, es decir, el derecho a gobernar y decidir quién gobierna. También a los mecanismos de participación en la toma de decisiones sobre políticas públicas, proyectos de leyes, etc.

Aquí el punto central es cómo y en qué medida la estructura jurídico-política de Paraguay viene a garantizar y reforzar el proceso de democratización; para ello, la vigencia de los derechos políticos que aseguren el pleno ejercicio de la soberanía popular y de las libertades cívicas es vital.

El Marco Constitucional

La Constitución de 1992 incorpora los mecanismos de ejercicio directo de la democracia tales como el referéndum legislativo, que será reglamentado por ley, pudiendo o no ser vinculante (artículo 121 de la Constitución).

Según el artículo 122, no podrán ser objeto de referéndum:

- las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales;
- las expropiaciones;
- la defensa nacional;
- la limitación de la propiedad inmobiliaria;
- las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de la Nación, y
- las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.

El artículo 123 *"reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidos por ley"*.

A partir de la nueva Constitución, la única experiencia disponible de iniciativa popular dentro de los lineamientos señalados es el pedido de referéndum en contra de la privatización de las empresas estatales, auspiciado por las cuatro centrales sindicales: Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), y la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP).

La campaña fue lanzada en junio de 1995, y en agosto de ese mismo año ya contaban con 80.000 firmas. Ni la CUT, ni la CNT habían obtenido mayores resultados. La campaña prácticamente descansó sobre el sindicalismo del sector público.

En septiembre de 1995 se presentó al Congreso el pedido de referéndum con más de 120.000 firmas, pero hasta ahora el Congreso no se ha pronunciado sobre el mismo. Con esto se sienta un precedente limitante de la iniciativa popular.

También incluye el sufragio en las organizaciones intermedias para las elecciones internas *"...fundada en el voto universal, libre, directo, igual y secreto, en escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional"*.

El punto negativo de la Constitución es la negación del voto a los paraguayos residentes en el extranjero (artículo 120). Sin embargo, en octubre pasado, la Coordinadora Paraguaya por los Derechos Cívicos y la Juventud Liberal Radical Auténtica presentaron ante la Cámara de Diputados una petición de enmienda de este artículo, acompañado de 32.000 firmas para dar curso a la iniciativa popular.

El Código Electoral. Ley 834

Este año, fue reformado el Código Electoral. Incluye algunas modificaciones de mecanismos, elimina otras disposiciones y organiza el régimen de los partidos, movimientos, alianzas políticas y todo lo relativo a las elecciones.

Una buena ley electoral aplicada no garantiza la participación, pero sí el derecho al voto. La participación política no se impone por decreto. Según la ley, en Paraguay el voto es una obligación para todas las personas que tengan edad de hacerlo, de ahí a que eso se cumpla es otra cosa. Además, según la Constitución Nacional, el sufragio es derecho, deber y función pública, por lo tanto es un contrasentido pretender imponerle a alguien lo que constituye su derecho. Entre algunos cambios producidos están:

Exclusión de las Candidaturas Independientes

Una figura que dinamizó mucho el panorama político paraguayo fue la posibilidad de presentar las candidaturas independientes. Las personas que no se consideraban representadas por los partidos políticos existentes podían apelar a esa figura; sin embargo las candidaturas independientes fueron excluidas del nuevo Código Electoral.

La cuota de participación femenina

En el artículo 33 inciso /r se establece la cuota del 20% de participación de las mujeres en los cargos electivos, y para garantizarla, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas. La incorporación de este mecanismo de discriminación positiva constituye una conquista muy importante, sobre todo de las organizaciones de mujeres que trabajaron para su inclusión. Ahora,

es importante que definitivamente la perspectiva de género permee integralmente el ejercicio de los derechos políticos.

Subsidio electoral a partidos políticos

Según el artículo 70, los partidos políticos tienen derecho, además del subsidio electoral, a los aportes anuales que el Estado les asigne. El monto de este aporte es el 15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso.

En este sentido, los cuatro partidos con representación parlamentaria: ANR, PLRA, PEN y PRF, recibieron un total de 3.137 millones de guaraníes, así también, por esta única vez, recibieron la suma de 3.600 millones de guaraníes para facilitar las tareas de inscripción en el Registro Cívico Permanente. Por supuesto que a cada partido le corresponde su cuota según el número de bancas que ocupa en la Cámara de Senadores. Un "premio" al que acceden solamente los partidos que participan de las elecciones.

La ley también contempla el porcentaje de los aportes según el número de concejalías obtenidas en cada municipio.

Regulación de las campañas electorales

La ley establece en su artículo 390 que *"la propaganda electoral a través de los medios de comunicación social se extenderá por un máximo de 60 días, contados retroactivamente desde dos días antes de los comicios. En los comicios internos de los partidos no podrá exceder los 30 días"*.

A pesar de ello, esta disposición no se respeta, tampoco el límite que establece el artículo 301 de *"...media página o su equivalente en centímetros columnas por cada edición de periódico o revistas, y un máximo de cinco minutos diarios a través de los canales de TV y radioemisoras, para cada partido, movimiento político o alianza electoral"*.

Realizando un monitoreo de la frecuencia en la emisión de la propaganda electoral de las distintas candidaturas, en las horas consideradas "centrales" de los canales de TV, como de las radios se puede constatar su incumplimiento.

Si la campaña más modesta costó un millón de dólares, las que cuentan con mayor poder económico gastaron diez veces más. ¿Quién las solventa?, ¿A cambio de qué?, ¿Qué pasa con las candidaturas que carecen de recursos económicos?

En virtud del artículo 302, los medios orales y televisivos están obligados a destinar, durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral, el 3% de sus espacios diarios sin costo alguno para la divulgación de los programas de los candidatos; mientras que los periódicos durante el mismo lapso cederán una página por edición.

Conviene señalar que en este aspecto existe mucha desigualdad entre las candidaturas.

Debate sobre el voto directo

El voto directo para las elecciones internas y nacionales incorporadas en la Ley 1/90 se mantuvo, y la posibilidad de eliminarla surgió luego de la reunión de presidentes de partidos políticos con el asesor especial de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA), Santiago Murray el 1 de octubre pasado.

La Carta Magna establece en su artículo 118 que el sufragio se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; y en los artículos 161, 167, 182 y 230 se estipula expresamente de que la elección de las autoridades departamentales, municipales, los congresistas, el Presidente de la República y el Vice-presidente será en forma directa.

Asimismo en su artículo 290, la Constitución señala explícitamente que los cambios que afecten al modo de elección de cualquiera de los Poderes del Estado caen dentro de la reforma constitucional, y que para ello deberán transcurrir 10 años de la promulgación de la Carta Magna, es decir, recién puede implementarse en el año 2002.

Funcionamiento de las instituciones

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), es la máxima autoridad electoral, conjuntamente con los tribunales, juzgados y fiscalías. Es el encargado de la convocatoria, juzgamiento, organización, dirección, supervisión y vigilancia de los actos y cuestiones de las elecciones generales, departamentales y municipales. Actúa además como organismo consultor en asuntos

relativos a elecciones y funcionamiento de partidos y movimientos políticos.

La Justicia Electoral fue conformada por acuerdos entre los partidos políticos tradicionales y no tradicionales, de acuerdo a los escaños que ocupan en el Senado. Esta constitución pluripartidista es mejor que la anterior, pero aún no garantiza la imparcialidad y actuación justa que se requiere.

Hasta la fecha la conformación pluralista del TSJE ha posibilitado un desempeño correcto pero se corre el riesgo de que los partidos políticos representen más al Estado frente a la ciudadanía, que a la ciudadanía frente al Estado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Ejercicio de la ciudadanía.

Como expresaba Marilena Chauí, la ciudadanía se define por los principios de la democracia, significando necesariamente conquista y consolidación social y política. La ciudadanía exige instituciones, mediaciones y comportamientos propios, constituyéndose en espacios sociales de lucha (movimientos sociales, sindicales y populares) y en la definición de instituciones permanentes para la expresión política, como partidos, legislación y órganos de poder público (Benavides: 1992).

Se distingue, por tanto, la ciudadanía pasiva, como aquella que es otorgada por el Estado con la idea moral del favor y de la tutela, de la ciudadanía activa, aquella que instituye el/la ciudadano/a como portador/a de derechos y deberes, pero esencialmente, creadora de derechos para abrir nuevos espacios de participación política.

En este sentido debe entenderse la ciudadanía activa, a partir de esa concepción. Se trata entonces de estructurar mecanismos que promuevan la ampliación de los derechos políticos para la participación directa del/la ciudadano/a en el proceso de las decisiones de interés público. De ahí la importancia de los mecanismos institucionales (referéndum e iniciativa popular) consagrados en la Constitución Nacional.

En el Paraguay se vive un proceso de democratización, con dificultades en el ejercicio de todos los derechos, pero hoy es fundamental exigir su vigencia para el perfeccionamiento de la democracia. Esto implica también el desarrollo de la capacidad propositiva de las organizaciones de la sociedad civil; por su parte, la

movilización debe estar acompañada de propuestas legitimadas dentro de un plan de acción estratégico.

Lo social en las plataformas políticas

Es una necesidad imperiosa la incorporación de lo social en las plataformas políticas de forma efectiva, y esa es una tarea de la ciudadanía organizada. Un antecedente importante de la influencia de los diferentes sectores en proyectos concretos fue la Convención Nacional Constituyente donde se presentaron más de 290 propuestas.

La contribución de las organizaciones en este proceso es muy dispar: las centrales sindicales consiguieron conquistas importantes en la defensa de los trabajadores, lograron ciertas metas como el reajuste salarial; hace algunos años consiguieron la aprobación del Código Laboral, y en lo que va del año realizaron tres huelgas generales, algunas de ellas exitosas.

Los campesinos protagonizaron dos movilizaciones muy importantes y sin precedentes sobre Asunción, algunas ocupaciones son reconocidas, pero en general los reclamos de solución a sus problemas no reciben la atención debida. Ambos sectores necesitan consolidar sus organizaciones de carácter nacional y realizar esfuerzos en la elaboración de propuestas con la suficiente legitimidad y adhesión de la ciudadanía.

Por su parte, la igualdad jurídica conquistada por las organizaciones de mujeres, con la reforma del Código Civil y la incorporación de la cuota del 20% de participación femenina en los cargos electivos, revela los matices que va adquiriendo la lucha por la conquista de la ciudadanía en Paraguay.

En este mismo plano, otros esfuerzos que obtuvieron resultados positivos constituyen: la suspensión de las adopciones internacionales; la renovación del Poder Judicial sobre todo en la conformación del Consejo de la Magistratura; y lo último la movilización ciudadana en defensa de la democracia durante la crisis político-militar del 22 al 25 de abril de 1996.

Potenciamiento de iniciativas ciudadanas

Otros espacios que se encuadran en la perspectiva del protagonismo social y que deben ser potenciadas como una forma de ejercer los derechos políticos son las iniciativas ciudadanas desligadas de alguna

corporación o sector, como el caso de: Sakâ, emprendimiento por la transparencia electoral, Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, el trabajo realizado por las organizaciones de mujeres a través de la Coordinadora de Mujeres del Paraguay hacia la conquista y la ampliación de sus derechos, el Movimiento por la Objeción de Conciencia, la Coordinadora No a la Impunidad, la Red por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, la experiencia de las radios comunitarias y populares, así como las distintas organizaciones que trabajan en favor de los Derechos Humanos en el Paraguay.

Producción de Conocimientos

Se debe hacer una inversión, en cuanto a producir conocimientos, sobre profundización de la igualdad y la justicia, que son los mayores desafíos. Es urgente la elaboración de políticas sociales serias y realistas con la participación de todos los sectores: gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones, partidos políticos, con metas a corto, mediano y largo plazo. La única experiencia que se implementó hasta ahora, y con poco éxito, son los Consejos multisectoriales, formados como respuesta a tensiones sociales graves; en el ámbito rural, el problema de los sin tierras; en el urbano, los sin viviendas y el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores.

Si hoy no se invierte en esto, en unos años se estaría dando paso a una crisis, similar al de los años `70, debido a la fragilidad de un sistema político establecido sobre bases de profunda injusticia social y cultural.

El papel de la Universidad

La universidad debe adecuar su funcionamiento a fin de que sus facultades se constituyan en verdaderos centros de investigación científica, de discusión, análisis, y que desde las distintas disciplinas se ensayen y desarrollen propuestas de cara a la realidad del país.

Esto será posible únicamente con una decidida reforma administrativa y académica de la Universidad. Así como se está prestando una atención especial a la educación primaria con el proceso de la reforma educativa, también es preciso destinar medios y recursos para una necesaria transformación de la Universidad tendientes a superar la mediocridad y contribuyan al desarrollo del Paraguay.

Afianzar una cultura democrática

Se deben elaborar programas educativos a nivel formal y no formal con el objetivo de promover y consolidar una cultura democrática en Paraguay. Décadas de dictadura sirvieron para que ciertos rasgos autoritarios permearan todos los niveles de nuestra convivencia. Es importante insistir en valores como: la tolerancia, la civilidad, el manejo honesto de los bienes, la igualdad entre los sexos, la legalidad, la justicia social, la participación y la organización.

Incorporar la enseñanza de los Derechos Humanos en todos los niveles de la educación, y fomentar la divulgación de los mismos preparando todos los instrumentos necesarios (seminarios, talleres, materiales didácticos, adecuar los mensajes para su difusión por los medios de propagación masivos).

A nivel legal

La adecuación de la legislación interna a los instrumentos internacionales e incluso a la propia Constitución Nacional es impostergable. Esto permitirá que casos de violaciones a los Derechos Humanos no queden impunes.

También se deben establecer mecanismos para resarcir a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos.

La aprobación de la Ley del Defensor del Pueblo y la implementación del cargo, sin vulnerar la disposición constitucional es una asignatura pendiente que ya no admite justificación.

Instituciones encargadas de velar por el respeto de los Derechos Humanos

Que los organismos oficiales, cuyo mandato especial hace referencia al resguardo de los Derechos Humanos, cuenten con los medios necesarios, y plena autonomía para cumplir con su cometido, como lo son: el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público, las Comisiones de Derechos Humanos del Parlamento Nacional, de Justicia y Trabajo, etc.

El Código Electoral

También el Código Electoral debe posibilitar, sobre todo en las elecciones municipales, las candidaturas de líderes vecinales a los cargos plurinominales fuera de las listas de los partidos políticos, y por qué no también llegar al parlamento por el reconocimiento y mérito de la acción social. Estas posibilidades deben ser estudiadas con el fin de incorporar representantes o dirigentes sociales en instancias de decisión política.

BIBLIOGRAFÍA

- Entrevistas a: Line Bareiro, Esteban Caballero y José Carlos Rodríguez.
- Análisis del Mes, BASE-ECTA, de enero a agosto de 1996.
- Anuario de Análisis del Mes, BASE-ECTA, Asunción, 1995.
- Céspedes, Roberto. Democracia y Legislación en el Paraguay Post-autoritario. Instrumentos de la democracia directa, Informe interno N5, Decidamos, Asunción, 1996.
- Benavides, María Victoria. Democracia y Ciudadanía, en *Polís*, N 14, Sao Paulo, 1994.
- Constitución de la República del Paraguay. Año 1992.
- Código Electoral Paraguayo.
- Garretón, Roberto; Vila, Cristina. Informe sobre la evaluación de necesidades para la elaboración de un "Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos", Asunción, 1995.
- Marshall, Tomas. "Citizenship and social class" en *Class, Citizenship and Social Development*, Double day, Garden City, New York, 1965.

Situación de los pueblos indígenas

Por TIERRAVIVA

INTRODUCCIÓN

En Paraguay, desde tiempos inmemoriales, habitan diecisiete grupos étnicos pertenecientes a cinco familias lingüísticas, siendo la mayoría de la familia tupí-guaraní. Estos grupos se mantuvieron al margen del proceso de mestizaje (español, indígena, criollo) generado desde la colonización española hasta la independencia nacional del país.

La población nativa recibe un tratamiento paradójico, ya que si bien el Estado paraguayo ha reconocido ampliamente la mayor parte de sus derechos, éstos no pueden ser objeto de un ejercicio y usufructo mínimo por parte de estos pueblos. De hecho, existen muchas comunidades indígenas que no tienen tierra propia. A esto se suma el deterioro ambiental, a velocidad alarmante, en especial en la Región Oriental del país, donde la mayor parte de los bosques han ido desapareciendo en los últimos veinte años.

DATOS ACERCA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Región Oriental

Desde principios del siglo XIX encontramos claramente establecidos en la Región Oriental a cuatro etnias, pertenecientes a la familia lingüística Tupí Guaraní: los **Pai-tavyterá**, los **Mbya-guaraní**, los **Ava chiripa** y los **Ache guayaki**. Los antepasados de estos pueblos son aquellos grupos indígenas que se mantuvieron al margen de la colonización. El avance de las fronteras agrícolas, que se inició a comienzos de siglo y se aceleró desde la década de los años '50, los obligó a buscar refugio en los bosques más inaccesibles y por último a someterse a la sociedad envolvente.

En la actualidad, existen frecuentes conflictos que agravan aún más la situación de los indígenas de la región. Uno de ellos es la invasión a territorios indígenas por parte de campesinos sin tierra, y otro es la presión de madereros para deforestar dichas tierras. En parte, estas

invasiones y atropellos son justificados a partir de una visión etnocéntrica respecto a la cultura indígena, que juzga a los indígenas de "haraganes" y a sus tierras de "ociosas".

A continuación se hace una breve referencia sobre la situación actual de los pueblos indígenas de la Región Oriental del país.

Mbya

Los Mbya cuentan con 2.500 familias nucleares (unas 9.000 personas). Se hallan ubicados desde el río Apa al norte hasta el río Paraná al sur, atravesando los departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, parcialmente Alto Paraná, Canindeyú, Guairá y Misiones. El pueblo mbya soporta situaciones límite de resistencia, debido a las continuas invasiones de personas ajenas a sus asentamientos, quienes tienen como principal objetivo la explotación de los recursos forestales de las comunidades indígenas. Las comunidades Y'Pua y Amambay, en el departamento de Caaguazú, constituyen los ejemplos más claros de las consecuencias negativas de las ocupaciones ilegales organizadas por personas que se autodenominan 'campesinos sin tierra' (**Vargas:** 1995).

*"Con respecto a la situación socio cultural, la mayoría de los grupos Mbyá está en la posición intermedia entre la búsqueda del contacto y la actitud de evitarlo. La generación joven busca el contacto con los mercados de trabajo rurales; mientras los ancianos se resisten a establecerlo. Sin embargo la fuerte presión que hoy ejercen los latifundistas y empresas transnacionales sobre las tierras de los Mbya, reavivó la vieja cultura y se está en tren de revalorizar las pautas culturales ancestrales, sobre todo en lo que respecta a la esfera mental o espiritual" (**Chase Sardi:** 1990).*

Pai Tavytera

Los pai tavytera cuentan con 39 comunidades y están asentados preferentemente en el departamento de Amambay. También se encuentran algunas comunidades en los departamentos de Concepción, San Pedro y Canindeyú. En un área de aproximadamente 20.000 Km² habitan unas 7.500 personas.

"Hasta la década del 60, estos indígenas fueron los que menos habrían sufrido las nefastas consecuencias del contacto. En primer término, la vasta zona que habitaban, estaba ocupada por latifundios improductivos y tierras fiscales, y en segundo término, desde los

años 40 en adelante recibieron la protección del entonces Mayor Marcial Samaniego...Cuando la invasión de los migrantes brasileños y la colonización en el Eje Este la presión sobre las tierras indígenas se hizo incontenible y las comunidades fueron arrinconadas y despojadas de su hábitat" (Chase Sardi: 1990).

"La mayoría sin embargo conservó la posesión real de sus tierras como agricultores independientes, con economía de autosubsistencia. Pero la expansión del capitalismo brasileño y multinacional, el avance de las fronteras económicas de la sociedad nacional, con el desarrollo de la extracción forestal y el trabajo agrícola y ganadero, así como la promulgación de leyes de fomento de las inversiones extranjeras, redujeron a su mínima expresión el modo de producción indígena. Se deforestaron miles de hectáreas, para la venta de la madera, en rollos, hacia el Brasil, praderizando la zona para la ganadería o plantando extensas superficies de soja, para la exportación y también de contrabando, al mismo país" (Chase Sardi: 1990).

Como consecuencia de esta situación los pai, en 1986 disponían de apenas 1,8% de su antiguo territorio, lo que equivale a decir que llegaron a perder el 98,2% del mismo. Gracias a la acción de antropólogos e indigenistas aliados en el Proyecto Pai Tavytera en 1972, se inició un proceso que logró salvar una parte mínima pero sustancial de las tierras de los Pai.

Ava Guarani

Los ava guarani totalizan alrededor de 8.000 habitantes y ocupan los departamentos de Alto Paraná (norte) y Canindeyú principalmente, y parte de San Pedro.

Susnik (1961) así como Cadogan y Métraux señalan que representan el grupo guaraní más aculturado, haciendo especial referencia al proceso de mestizaje con los mbya, pai o uniones matrimoniales con paraguayos. Sin embargo Chase Sardi (1990) sostiene que en la década del 70 los ava guarani se mostraban profundamente aferrados a su cultura, sobre todo lo que hace referencia a sus creencias y prácticas religiosas.

"Los Ava Guaraní han tenido que luchar denodadamente por sus tierras, sobre todo desde la década de los años 60, cuando los latifundistas comenzaron a desmontar sus bosques para vender la madera y establecer grandes cultivos de soja o praderizarlos para la ganadería...la intensa migración de colonos brasileños vino a presionar más aun sus tierras, que sufrieron una ecocida depredación" (Chase-Sardi: 1990).

Debido a los mecanismos de defensa adoptados por los Ava Guaraní, según la Asociación Indigenista del Paraguay, el 60% de las familias obtuvieron la demarcación de sus tierras. A pesar de esto los indígenas no pueden más autoabastecerse, como en tiempos antiguos debido a la gran deforestación existente y recurren al trabajo asalariado estacional, en las grandes empresas de los alrededores o empleando su fuerza de trabajo con los agricultores de las nuevas colonias.

Ache Guayaki

Los Ache también hacen parte de la familia Tupí Guaraní, pero tienen rasgos peculiares (tales como el idioma, que se diferencia del guaraní hablado por los otros subgrupos culturales). Esta etnia se encuentra en un proceso de extinción, debido a que han sufrido innumerables atropellos, crueles matanzas, captura de niños y persecuciones por parte de paraguayos y extranjeros inescrupulosos.

Región Occidental

El Chaco fue colonizado recién a principios del siglo XX. Hasta entonces, los indígenas eran sus únicos pobladores. En esa región están asentadas trece etnias pertenecientes a las cinco familias lingüísticas: Maskoy, Mataguayo, Zamuco, Guaicurú y Tupí Guaraní. Desde el siglo XVI los indígenas chaqueños -pámpidos y paleolíticos-, no estuvieron ligados a los intereses de la colonización española, y permanecieron relativamente fuera del contacto con la cultura europea y criolla hasta fines del siglo pasado.

Uno de los obstáculos principales para la colonización del Chaco fue la propia naturaleza de esta región. En el territorio chaqueño se combinan grandes bañados, con regiones de vegetación semidesérticas y bosques, que dadas la escasez de lluvias y el tipo de suelo (salado y arcilloso) hacen del agua potable un bien escaso.

A esto se sumó el hecho de que varios pueblos chaqueños incorporaron rápidamente el caballo y neutralizaron por mucho tiempo la ventaja militar de españoles y criollos.

No obstante, el despojo territorial de los pueblos indígenas se gestó mucho antes de efectivizarse la colonización no indígena. En 1825, el Estado paraguayo se atribuyó por decreto la propiedad de las tierras chaqueñas y posteriormente, a partir del año 1885 hasta el año 1887, en virtud de dicho título, vendió dos tercios del Chaco a latifundistas extranjeros.

A partir de entonces, se asentaron sobre el río Paraguay empresas de extracción de tanino; en el Chaco Central, los Menonitas (1926) y, en el Bajo Chaco, un gran número de ganaderos, en calidad de propietarios de los latifundios erigidos. Varias misiones religiosas como la anglicana, católica y otras iglesias evangélicas se asentaron igualmente en distintas zonas de la región.

Históricamente, en el Chaco, el gobierno ha delegado en manos de las iglesias su responsabilidad para con los indígenas. Implícitamente, éstos fueron "distribuidos" entre las misiones que les evangelizaban y asistían con ciertos servicios básicos, tales como atención a la salud y educación. Estos servicios han tenido un carácter más bien asistencial y no han hecho hincapié en la defensa de los derechos de los indígenas. Sin embargo ha habido excepciones importantes, principalmente en las misiones católicas, a partir de los años 70.

Estos hechos han determinado la estructura social vigente en el Chaco, y de la cual deriva la problemática actual de los pueblos indígenas. Dicha situación se caracteriza por la falta de tierra, la explotación laboral por parte de los dueños de las estancias de la zona, y la carencia casi absoluta de servicios estatales de salud, educación, vías de comunicación y de otra índole.

Ayoreo

Los Ayoreo han tomado contacto con la sociedad paraguaya recién en la década de los '50, cuando se buscaba petróleo en su territorio, y el contacto estaba en manos de los misioneros Salesianos y la Misión A las Nuevas Tribus. Todavía queda un grupo -los Totobiegosode- que vive en la selva en forma independiente. [El Censo Indígena de 1981 dio una población de 1.120 personas y Stahl (1995) habla de 1.875].

Su territorio cruza la frontera con Bolivia, y en el Paraguay incluye la zona al norte de las colonias menonita, aunque no llega al Río Paraguay. Actualmente viven divididos; un grupo se encuentra en una misión salesiana sobre el Río Paraguay, mientras que la mayoría está asentada en la zona mennonita, más bien relacionados con la Misión A las Nuevas Tribus. Los Totobiegosode residen también cerca de las colonias menonitas, y en la última década han vivido innumerables atropellos en su territorio. Un caso muy publicitado fue el ocurrido en octubre de 1994, cuando una topadora menonita incursionó en uno de sus asentamientos. Los totobiegosode la atacaron con arcos y flechas para poder defenderse del violento atropello.

Tradicionalmente cazadores-recolectores, con pequeñas huertas, los ayoreo en la actualidad dependen principalmente de la changa en las colonias menonitas. La minoría que vive en las colonias Jesudi, Campo Loro y María Auxiliadora practican la agricultura en pequeña escala, la ganadería y la artesanía, especialmente de caraguatá y palo santo. En total tienen 56.300 hectáreas, pero 20.000 hectáreas están en Chovoreca, donde actualmente no vive ningún ayoreo.

La mayor división entre ellos, hoy en día, es por motivos religiosos, específicamente entre evangélicos y católicos. La evangelización agresiva a la cual han sido sometidos en los últimos 35 años ha significado el abandono de muchas de sus costumbres, pero se adhieren fuertemente al uso de su propio idioma. La población actual es de unas 2.100 personas y pertenecen a la familia lingüística Zamuco.

Chamacoco

Los Chamacoco (autodenominados Yshyr Ybytosó y el subgrupo Yshyr Tomaraho) viven en el Departamento de Alto Paraguay, a lo largo del Río Paraguay, mayormente en sus propias colonias. Su población es de 1.200 personas y poseen 25.828 hectáreas. [El censo indígena de 1981 dio una población de 963 personas y Stahl (1995) unas 1.025].

Han sido muy afectados por su larga historia de contacto con las empresas tanineras donde se les pagaba con escasas provistas y abundante alcohol. Asimismo han sido evangelizados por los Salesianos y la Misión A las Nuevas Tribus.

Viven dependientes de la changa y del desarrollo de una economía diversificada que incluye las actividades tradicionales de la cacería, recolección y pequeña agricultura con innovaciones tales como la ganadería y la artesanía comercial.

Enxet

Los Enxet constituyen el pueblo indígena más numeroso del Chaco (19.400 personas). Han sido erradamente considerados como cinco parcialidades diferentes: Lengua (12.000 personas), Angaité (2.600), Sanapana (2.200), Toba-Maskoy (2.100) y Guaná/Kaskhihá (500). [Los Toba-Maskoy se autodenominan Enxet. No deberían ser

confundidos con los Toba Qom. No tienen ningún vínculo y la denominación Toba-Maskoy es más bien errada].

Su territorio va desde el sur del Río Montelindo hasta Vallemi, en Alto Paraguay, y 200 kms. hacia el oeste. Son el pueblo indígena con el contacto continuo más largo con la sociedad occidental, pues vivían a lo largo del Río Paraguay. Con el establecimiento de fábricas tanineras en su territorio, fueron aprovechados como mano de obra barata, lo que causó una gran migración hacia los puertos ribereños. A partir de 1889 la Misión Anglicana penetró en su territorio para "pacificarlos" y permitir la colonización del Chaco por parte del capital inglés. Desde 1927, algunas colonias menonitas se establecieron en parte de su territorio.

Su economía pre-colonial dependía en gran parte de la cacería, recolección y pesca. Tenían también, en pequeña escala, ganado y huertas. Otros, sobreviven como mano de obra en los establecimientos ganaderos y agrícolas de la zona, percibiendo sueldos muy bajos. Una gran parte ha sido atraída por las colonias menonitas, donde el mercado laboral es más grande y la mayoría de ellos ya reside allí permanentemente.

En general sus condiciones de vida son difíciles, y esta situación se va agravando específicamente en la zona donde trabajaban los anglicanos. Estos, al retirarse, dejaron de proveer apoyo económico y servicios de salud.

Nivaklé

En la literatura frecuentemente han sido llamados Chulupí o Ashlusay, siendo miembros del grupo lingüístico Mataguayo. Su población es de 11.000 personas y su territorio abarca un gran triángulo cuya base lo constituye el Río Pilcomayo y el vértice Mariscal Estigarribia. También hay cantidades reducidas en Bolivia y Argentina. Anteriormente estaban divididos en cinco grupos territoriales, los cuales hoy en día, como resultado de la colonización de su territorio, se encuentran bastante mezclados. [El censo indígena de 1981 dio una población de 6.667 personas y Stahl (1995) la estima en 10.015.]

El proceso de colonización del Chaco tuvo poco impacto en su territorio hasta la época de la guerra en 1932/1935. Hasta 1945 hacían largas migraciones anuales a los ingenios de Salta y Tucumán. Desde esa fecha, estas migraciones se han dirigido hacia las colonias menonitas. En los últimos años algunos han vuelto a su territorio tradicional cerca del Río Pilcomayo.

Los que viven cerca del Río Pilcomayo han sido afectados negativamente por el retroceso del cauce de este río, lo que significa menos agua y peces. En esta zona la changa es la opción económica de mayor importancia -en especial en las colonias menonitas- pero también tienen chacras pequeñas, ganado, y siguen practicando la cacería y recolección. Reciben ayuda principalmente de la Iglesia Católica (Oblatos de María), aunque también existe una colonia apoyada por la Iglesia Mormona.

En total, unas 142.947 hectáreas de tierras han sido aseguradas para los Nivaklé.

Manjuy

Son conocidos en Argentina como Choroti y forman parte de la familia lingüística Mataguayo. Comprenden unas 600 personas. Frecuentemente son confundidos con los Nivaklé y muchos viven con ellos. [El censo indígena de 1981 dio una población de 319 y Stahl (1995) la estima en 513].

En la actualidad, el único grupo que no vive entre los Nivaklé está en las cercanías de la Misión Santa Rosa, de la Misión A las Nuevas Tribus, en unas 6.725 hectáreas. Aparentemente, dependen todavía en gran parte de la cacería y la recolección, además de la changa.

Maka

Los Maka conforman un pueblo históricamente chaqueño, que hasta la época de la guerra del Chaco todavía defendían su tierra y su integridad. Sin embargo, después de la guerra, fueron llevados a Asunción. Su población es de unas 900 personas y son miembros de la familia lingüística Mataguayo. [El censo indígena de 1981 dio una población de 608 y Stahl (1995) 800]

Fundamentalmente viven de la venta de su artesanía en los mercados turísticos de Asunción y Ciudad del Este, donde también existe una comunidad pequeña.

Tienen poco interés en recuperar sus tierras tradicionales y parecen estar satisfechos con el espacio económico que han encontrado. Aunque aparentemente viajan todavía a sus tierras para cazar, y otros buscan trabajo en el Chaco.

A pesar de ser el grupo con el contacto más intenso y permanente con la sociedad envolvente, es llamativa la forma en que han conservado gran parte de su cultura, incluyendo su idioma.

Toba Qom

Los Toba del Paraguay son un pequeño grupo de los Toba que reside en la Argentina. Integran familia lingüística Guaicurú y comprenden unas 900 personas. Su territorio se ubica en la parte sur del Chaco Paraguayo. [El censo indígena de 1981 dio una población de 1.024 y Stahl (1995) estima unas 1.408.]

En los años 50 y 60 fueron echados violentamente de las tierras que ocupaban, incluyendo las 5.000 hectáreas que el Estado les había reconocido después de la guerra del Chaco. Casi todos se fueron a Cerrito, ubicado a 40 kms. de Asunción, donde fueron recibidos por una comunidad de Hermanos Franciscanos.

Como consecuencia de la poca tierra de la que disponen, la mayoría de la gente vive de la changa, cacería y recolección. A lo largo de la ruta Transchaco se encuentran pequeños grupos de Toba que practican las actividades económicas tradicionales, consiguiendo dinero a través de la venta de pieles, carne silvestre y miel. En Cerrito y San José pueden practicar también la agricultura y ganadería en pequeña escala.

Ñandeva

El pueblo Ñandeva es un grupo lingüísticamente guaraní pero con una cultura netamente chaqueña. Se cree que adoptaron el guaraní como resultado de su contacto cercano con los Guarayos. Su territorio cruza la frontera entre Paraguay y Bolivia, y suman unas 1.600 personas.

Actualmente están ubicados en la frontera con Bolivia, en las colonias menonitas y cerca del Pilcomayo. Dependen generalmente de la changa en las colonias menonitas, aunque esta actividad se complementa con la cacería y recolección. Poseen 28.833 hectáreas, lo que da ciertas posibilidades para la práctica de una agricultura y ganadería limitada.

Los grupos más aculturados son los que están más en contacto con las misiones, sobre todo en las colonias menonitas y cerca del

Pilcomayo. Los grupos cercanos a la frontera siguen hablando su idioma y exhiben una mayor revitalización cultural.

Guarayo

Los Guarayo son un grupo guaraní no originario del Chaco paraguayo. Llegaron a la zona procedentes de Bolivia después de la Guerra del Chaco, siguiendo al ejército paraguayo. Son unas 1.800 personas.

La mayoría vive en la zona de las colonias menonitas, otro grupo sobre el Río Pilcomayo, y un tercero en el departamento San Pedro de la Región Oriental. [El censo indígena de 1981 dio una población de 1.464 personas y Stahl (1995) estima 1.638].

Su cultura aparentemente es diferente a la cultura tradicional que domina en el Chaco paraguayo. Son más bien sedentarios y dan mayor importancia a la agricultura. Aunque se han convertido a la religión católica, siguen practicando varias de sus ceremonias, y mantienen bastante su identidad cultural.

Tienen un total de 32.646 hectáreas de tierra, y probablemente son el pueblo chaqueño en mejores condiciones económicas, quizás por la similitud de su idioma con el de los paraguayos. Tienen un mayor nivel de escolarización y varios han sido capacitados como artesanos.

PROBLEMÁTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PARAGUAY

No obstante la división precedente, existen problemas comunes que afectan a los indígenas de todo el país. Seguidamente trataremos de señalar de manera breve los elementos comunes de esa realidad.

El problema de la tierra

La violación a los derechos humanos de los pueblos indígenas se da principalmente en la dificultad que tienen estos pueblos para recuperar sus antiguos territorios tradicionales. Es así que debe ser tenido en cuenta como un problema de orden fundamentalmente económico-social, y no sólo cultural y antropológico, cuya atención y solución depende de la voluntad política que emane del gobierno, de

los actores políticos y grupos económicos que detenten el poder en el país.

A pesar de que en el Paraguay la legislación indígena ha experimentado un gran avance, esto no ha tenido mayor significación, pues al mismo tiempo que las leyes ofrecen un marco legal más auspicioso, las autoridades nacionales, en cuyas manos está la posibilidad de aplicarlas, se encuentran identificados con los intereses de los propietarios de grandes latifundios que incluyen territorios indígenas hoy reivindicados.

La legislación de fondo, el marco constitucional y la aprobación por el Congreso Nacional del Convenio 169 de la OIT sobre "Pueblos indígenas y tribales en países independientes" (Ley 234/93), significaron ciertamente un paso importante en el reconocimiento de los derechos que hacen a la supervivencia de estos pueblos como tales. Aunque por otra parte, la incorporación de estas normas al derecho positivo paraguayo no ha significado la vigencia de aquéllos, pues los mecanismos procesales estipulados para su aplicación constituyen diligencias completamente subordinadas a la voluntad de los actuales propietarios.

En efecto, la ley prevé una tramitación aparentemente sencilla, en la que basta que una comunidad denuncie, por sí o por apoderado, su existencia y su pretensión territorial ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR), quien con el concurso del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), una vez agotado unos trámites burocráticos de rigor, solicitan la oferta de las tierras reivindicadas a los propietarios de las mismas. En este caso, el afectado puede o no ofertar sus tierras, ya que no hay exigencia legal que lo obligue. Si se niega a vender o si el precio ofertado está por encima del valor real de las mismas, tanto el INDI como el IBR se ven impedidos de proseguir con las negociaciones que marca el procedimiento administrativo, y el caso debe, inexorablemente, ser derivado al Congreso para el estudio de una eventual expropiación.

Una vez en el Congreso, los indígenas tienen que convencer acerca de la validez de sus derechos a los diputados y senadores, que en su totalidad provienen de partidos políticos identificados con los intereses de los propietarios rurales. Esta tarea no es fácil, pues el objeto de la reivindicación indígena ataca la base económica fundamental que sostiene el poder de la clase social de mayor preponderancia en el Paraguay: **la tierra**. En este ámbito, los aborígenes, con una simple mayoría de votos en contra, pueden ver frustrados sus anhelos de recuperar la tierra y de poner en vigencia las leyes que consagran y reconocen sus derechos ancestrales.

Servicios sociales básicos e infraestructura

Una señal del desinterés e indiferencia hacia los indígenas por parte del Gobierno paraguayo, se evidencia en la inadecuada provisión de los servicios de salud y educación.

En cuanto a la **salud**, esta desprotección se manifiesta principalmente en el Chaco, donde los servicios de salud nacionales están casi totalmente ausentes. Hay muy pocos locales de atención del Ministerio de Salud, los que cuentan con escasos recursos e infraestructura. Se limitan a proveer un servicio meramente curativo y no preventivo. Existen casos de comunidades donde los pacientes deben viajar hasta 100 kms. para llegar a un puesto de salud. Esto implica viajes largos a pie o a caballo para acceder a un servicio de muy baja calidad.

El programa de asistencia médica del Ministerio de Salud que se dirige especialmente a las comunidades indígenas es sumamente inadecuado. No se conocen comunidades que sean visitadas por personal del Ministerio de Salud y por ejemplo, en el Bajo Chaco, existen comunidades donde los niños no han sido vacunados desde hace más de diez años. Casi lo único que se hace es proveer rubros para unos pocos indígenas promotores de salud, que de hecho, trabajan casi sin medicamentos y sin los mínimos recursos necesarios.

Como consecuencia de lo expresado, la responsabilidad para la provisión de servicios de salud cae en manos de instituciones privadas, especialmente en las misiones, y varía según los recursos e interés de las mismas.

Existe una clínica médica habilitada para los indígenas, dependiente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) ubicada en Asunción. La misma dispone de la mísera suma de 1.500 guaraníes (menos de 1US\$) para la atención de la salud de cada indígena. Con escasos rubros y deficiente equipamiento. La misma se encuentra ubicada en Asunción, lo que significa para los indígenas les es difícil acceder a sus servicios por el costo de los pasajes hasta Asunción.

En lo que respecta a la **educación**, el Ministerio de Educación y Culto no llega a satisfacer mínimamente este servicio, puesto que solamente otorga un número exiguo de rubros para maestros, en relación a la cantidad de niños que existe. En lo que se refiere a planes bilingües de educación, materiales, infraestructura y capacitación de maestros, la acción es casi inexistente. Se pueden citar casos aislados en que esta necesidad es cubierta por iglesias, o donde los menores indígenas asisten a la escuela en las estancias.

En el Chaco Central, los menonitas proveen un sistema de educación en todos los asentamientos indígenas con los cuales tienen contacto. Preparan materiales didácticos en el idioma indígena y capacitan a los maestros. Sin embargo, su sistema está impregnado por valores y normas menonitas, ajenos a la cultura indígena.

En términos generales, los indígenas tienen acceso solamente a la educación primaria, y muy pocos pasan el tercer grado. Existen casos muy excepcionales de personas que han entrado en escuelas secundarias, generalmente en el Chaco Central.

En este punto, es importante resaltar que existe un plan actual de *reforma educativa* implementado por el Ministerio de Educación, que no contempla ninguna propuesta para los pueblos indígenas. No se le dio cabida especial y diferenciada en el plan de la educación paraguaya, puesto que consideran que los indígenas están incluidos en la misma. Esto puede acarrear graves problemas en relación a la preservación de la identidad y cultura de estos pueblos.

En relación a los medios de comunicación en el Chaco, la Ruta Transchaco y la que une Pozo Colorado con Concepción, son las dos únicas asfaltadas. A excepción de los caminos en las colonias menonitas, el resto de los caminos existentes en el Chaco, como son los de acceso a los asentamientos indígenas, se encuentran en general en mal estado, y supeditada su transitabilidad a las buenas condiciones climáticas o a los medios con que cuentan para su manutención los vecinos afectados (ganaderos, colonias menonitas, colonias indígenas, etc.). Esto también se relaciona con el transporte público, que se limita a unir las poblaciones que se encuentran sobre las dos rutas principales.

En general el servicio de agua potable, es un privilegio que goza sólo un mínimo de la población paraguaya. La mayoría -entre los que se incluyen todos los pueblos indígenas- usufructúa tajamares, ríos, arroyos o bañados, fuentes que son muy vulnerables a sequías, desequilibrios ecológicos o contaminación causados por el hombre blanco.

Así también, la **energía eléctrica** en el Chaco, sólo llega a una altura determinada de la Ruta Transchaco. En las colonias menonitas, es provista por un generador que opera con combustión vegetal. En las estancias, en general, se utilizan generadores con gasoil. De este servicio están absolutamente privados los indígenas del Chaco.

Otros problemas comunes

Un grave problema que deben afrontar los indígenas es la **discriminación** de la sociedad envolvente. A los indígenas, en la práctica, no se los tiene en cuenta como integrantes del Estado Paraguayo. El hecho de ser indígena, dentro de una visión clasista y etnocéntrica, implica ser del estrato más bajo de la sociedad.

El proceso de **alienación cultural** es igualmente alarmante, fundamentalmente a través de las misiones puesto que su ingerencia e imposición de sus doctrinas han causado graves consecuencias en las distintas etnias. Es así que en varias misiones, en distintas etapas y momentos, se ha prohibido el uso del idioma, los bailes, el shamanismo, las pautas sexuales y otros aspectos íntimamente relacionados a la cultura y estilo de vida propios.

La colonización impuso idiomas de uso más generalizado, como el guaraní (en el caso de los no guaraní hablantes) y el castellano. En muchos casos el guaraní terminó por desplazar, en algunas comunidades, el empleo del propio idioma.

De lo señalado precedentemente, deviene como una de las consecuencias más graves el problema del **alcoholismo**, puesto que muchos de los aborígenes actualmente, no se sienten ni paraguayos ni indígenas, lo que implica una crisis de identidad muy grave, que sumado a la pobreza, al hambre y a la carencia de servicios básicos afecta directamente a su dignidad como seres humanos.

No obstante, muchos de los valores morales, como el de compartir y la generosidad, así como la cosmovisión del mundo persisten, y aún más, podemos afirmar que existe dentro de la misma una elaboración propia de la significación del mundo no indígena.

Existieron movimientos reivindicatorios (**Regehr:** 1981; **Kidd:** 1992) de la identidad y cultura indígena en distintos momentos históricos y ante diversas circunstancias. Asimismo, se da en el presente una reivindicación de elementos culturales antiguos, como respuesta a conflictos actuales. Un ejemplo de esto ha sido la amenaza de una resistencia armada con arcos y flechas, por parte de una comunidad Aché ante la posibilidad de una invasión de campesinos en sus tierras. Así también, en el caso de los Enxet, en la comunidad de Xakmok Kásek, varios bailes antiguos se han restaurado de modo a afirmar la identidad comunitaria ante la lucha por la recuperación de sus tierras.

La creciente **deforestación** existente dentro y fuera de los territorios indígenas conlleva graves problemas ambientales. En la Región Oriental, en los últimos años, varias comunidades han vendido gran parte de sus maderas en forma indiscriminada, a precios irrisorios y con consecuencias sociales y ambientales negativas. Esta venta

encarada por algunos líderes indígenas es consecuencia de las presiones de los madereros así como de las severas carencias que atraviesan la mayoría de las comunidades indígenas.

Otro de los problemas de más larga data es la **explotación laboral** en la que se encuentran sometidos muchos indígenas en especial los que viven en el Chaco.

Si bien la mayoría de los pueblos indígenas tiene como actividad económica fundamental la recolección, la caza y la pesca, se han visto paulatinamente obligados a incorporarse al mercado de trabajo como la mano de obra más barata a la que se puede contratar. Este es un fenómeno que se ha ido agudizando en los últimos años con la apropiación y atropello generalizado que los indígenas sufren en sus áreas de desenvolvimiento tradicional. Al no poder desarrollar su forma tradicional de vida por carecer del espacio físico vital, ellos se han visto obligados a incorporarse al mercado laboral como la única forma de sobrevivir, en condiciones muy desfavorables, que muchas veces solo le ha permitido comer.

En la zona de mayor tradición ganadera, el Chaco, la principal mano de obra es indudablemente la indígena, a quienes muchas veces sólo se les paga con una pequeña provisión de comida, sin percibir remuneración pecuniaria alguna. Esta situación de explotación llega a tal grado debido a que existen condiciones objetivas que hacen impracticable la implementación de las garantías y derechos laborales estipulados en la ley. Por ejemplo, en vastas zonas del país no existen autoridades administrativas y jurisdiccionales o los mismos, en caso de que los hubiere, no cuentan con transporte ni medios de comunicación.

En caso de percibir salarios, los mismos no superan los 70 u 80 dólares mensuales, correspondientes a jornadas laborales que se desarrollan durante todos los días del mes, incluyendo domingos y feriados. Son escasos los empleados que cuentan con seguro médico, vacaciones, bonificación familiar u otros beneficios sociales acordados en la ley. Asimismo, el acceso a la justicia, la asistencia por parte de defensores públicos, o la contratación de abogados particulares resultan virtualmente inalcanzables para los nativos.

La legislación laboral paraguaya, si bien consigna garantías y derechos muy importantes, establece también algunas cláusulas discriminatorias e injustas. Por ejemplo, en materia de remuneración, existen dos tipos de salarios mínimos, uno para la capital y otro para el interior; y dentro del salario estipulado para el interior existe otra distinción que determina la remuneración de los empleados de los establecimientos ganaderos según sea el número de ganado que posea dicha estancia.

MARCO POLÍTICO, INSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Durante los 35 años de la dictadura Stronista, la situación de los pueblos indígenas fue de un enorme desamparo y constante atropello, ya que, si bien las primeras iniciativas jurídico-institucionales parten de esta época, no lograron garantizar la diversidad de derechos de estos pueblos, en especial el de territorialidad, e inclusive no constituyeron escollo alguno, a la gran cantidad de persecuciones y violaciones que se cometieron en contra de los pueblos indígenas, por parte de sectores del poder o de la sociedad paraguaya en general.

Luego del golpe militar que derrocó a Stroessner en 1989, se inició un proceso de transición política, que incluyó la realización en 1992, de una Convención Nacional Constituyente, que sancionó una nueva Carta Magna. Gracias al esfuerzo conjunto de representantes indígenas e instituciones indigenistas, se logró introducir un marco jurídico sumamente favorable a los derechos de los pueblos indígenas.

En primer lugar, se reconoció a los *pueblos indígenas* como grupos de culturas anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo, de lo cual se deriva: el derecho a su identidad étnica (práctica tradicional de su economía, religión, relaciones sociales, sistema político y derecho consuetudinario) en sus respectivos hábitats; a la propiedad comunitaria de la tierra en extensión y calidad suficientes para la conservación y desarrollo de su cultura (el Estado debe proveer gratuitamente estas tierras); a su autodeterminación y autogestión; a la participación en la vida económica, social y política del país; el derecho a una educación formal que contemple sus características culturales, así como la exoneración de tributos y cargas públicas (discriminación positiva). Asimismo, se estableció el acceso de estos pueblos a todas las demás garantías que reconoce la Constitución a los demás paraguayos y paraguayas: los derechos laborales, de seguridad social y salubridad, los derechos políticos (voto y cargos públicos), las garantías procesales, etc.

En cuanto a las políticas nacionales destinadas al sector, existe en la actualidad una divergencia con el marco jurídico descrito, puesto que tanto los proyectos elaborados como la concepción general de los gobernantes, apuntan a una "integración" de los pueblos indígenas, para que los mismos "produzcan" conforme a las leyes del mercado, en contraposición a la economía tradicional "improductiva" de estos

pueblos. Los proyectos propuestos y las políticas hacia los pueblos indígenas, no pasan de ser simples proposiciones, ya que la práctica gubernamental se reduce a la estructura institucional del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), dependiente del Ministerio de Educación y Culto.

Marco de acción del IBR

Es el órgano ejecutor de la política agraria del gobierno. Desde la apertura política (1989) ha sido sacudido por la creciente demanda de una reforma agraria en el país, reclamada insistentemente por las organizaciones campesinas e importantes sectores políticos, a la que no ha podido dar una respuesta eficaz por la ausencia de una política que impulse una reforma agraria que tienda a superar la injusta distribución de la tierra en el país. Esta situación dada fundamentalmente por la carencia de un marco legal favorable y por el deliberado entorpecimiento de cualquier iniciativa en este sentido por parte de los sectores de poder, que desde un comienzo han intentado descalificar la lucha social existente en defensa de sus propios intereses, hacen que su función se reduzca a una mera administración de los conflictos que se suscitan en torno a la tenencia de la tierra.

El IBR, si bien tiene un papel importante en la tramitación de los expedientes de reivindicación de tierras para los indígenas, ha tenido un protagonismo complementario en la solución de esta problemática, pues carece de rubros para el pago de eventuales indemnizaciones a propietarios. El relacionamiento entre esta institución y los pueblos indígenas siempre ha sido más distante y dependiente de las propias gestiones del INDI. No obstante, en determinados casos, su actuación fue completamente contraria a los intereses de los indígenas, al dilatar y burocratizar innecesariamente diligencias esenciales al avance de los reclamos de tierras nativas.

Marco de acción del INDI

Esta institución demostró una histórica ineficiencia en la satisfacción de las demandas que le han sido encomendadas. A la misma corresponde, principalmente, el aseguramiento legal de los territorios indígenas, para lo cual cuenta con exiguos fondos desde su comienzo.

El INDI tiene una cantidad excesiva e innecesaria de empleados, cuyo rubro lleva la mayor parte del ya pequeño presupuesto. La mayoría de las personas que lo integran no están capacitadas para dichas

funciones y la selección y nombramiento del personal obedece más bien a razones partidarias o de amistad con sectores de poder. El INDI además ha empleado a algunos indígenas que pertenecen a la Asociación de Parcialidades Indígenas (API), organización considerada por muchos indígenas como carente de representatividad. En los hechos, la representación indígena en el Consejo del INDI -órgano de decisión-, no aporta a la gestión de la institución ni al desarrollo de sus tareas.

Asimismo, la injerencia del Partido Colorado se da no sólo en el nombramiento de los funcionarios, sino en el tratamiento de los casos, en la resolución de demandas planteadas y en la misma posición que asume el INDI frente a las controversias que se suscitan al interior de las comunidades indígenas, o entre estas y otros actores (ganaderos, comerciantes, etc.).

El actual presidente, señor Valentín Gamarra -en el cargo desde 1993- ha sido muy cuestionado por sus gestiones y desempeño. En el mes de abril del presente año su administración ha sido intervenida por la Contraloría General de la República e inclusive en el mes de octubre, el Fiscal General del Estado ha presentado en tribunales una denuncia contra Gamarra sobre supuestos hechos de corrupción e irregularidades en la compra de tierras por parte del INDI en favor de comunidades indígenas.

A partir de las razones expuestas, es claro entrever que el INDI no realiza prácticamente ninguna labor de trascendencia; ni siquiera puede realizar de modo eficaz trámites burocráticos, como el de reconocimiento de líderes de cada comunidad. Por ende, la práctica del Gobierno para solucionar la problemática indígena, no sólo es insuficiente y limitada, sino ineficaz y prebendaría.

Legislación vigente

Las leyes que sirven de soporte a los reclamos indígenas por la tierra, y que reconocen y garantizan sus derechos en el Paraguay, están reguladas ampliamente en el derecho positivo vigente.

La Constitución Nacional

La Constitución del Paraguay dedica el capítulo V a la consagración de los derechos y garantías básicos de los pueblos indígenas, a quienes reconoce como grupos de culturas anteriores a la formación y organización del propio Estado paraguayo. Es así que en los artículos

que integran el capítulo de referencia se encuentran disposiciones de gran valor para el sustento jurídico de los diversos reclamos indígenas, especialmente en lo relacionado a la restitución de sus territorios tradicionales.

Según el artículo 63, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas en su respectivo hábitat a preservar y desarrollar su identidad étnica. Además, el derecho a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa y a sujetarse voluntariamente a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que no atenten contra los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Nacional. El mismo artículo in fine establece que en los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

El reconocimiento prescrito en el artículo 64 de la Constitución Nacional, en relación a la propiedad de la tierra, es bastante favorable a los nativos, pues el mismo dispone: "*Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá estas tierras gratuitamente y las mismas estarán exentas de tributo*". Igualmente queda prohibida la remoción o el traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

El artículo 65 garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, la Constitución y las leyes nacionales.

El artículo 66 establece el respeto del Estado a las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas, especialmente en la educación formal. Además, se ocupará de su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural.

El artículo 67 establece la exoneración a los miembros de los pueblos indígenas a prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establece la ley.

La Ley 234/93 que ratifica el convenio 169 de la O.I.T. sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes".

Este cuerpo legal es el más importante convenio internacional suscrito por el Paraguay en materia de protección de los derechos de los pueblos nativos, el mismo fue ratificado íntegramente por el Congreso Nacional en el año 1993. Esta Ley es significativamente importante porque establece normas que obligan a los gobiernos a asumir *"la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad"*.

Además, se establecen normas relativas a la problemática de la tierra en las cuales hoy se apoyan muchas de las reivindicaciones territoriales. En este sentido, el artículo 14 dice: *"Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia..."*

Por otra parte el mismo convenio ratificado habla de la contratación y condiciones de empleo, de la seguridad social y la salud, de la educación y los medios de comunicación, contactos y cooperación a través de las fronteras, y otras disposiciones.

Ley 904/81 que estable el Estatuto de las Comunidades Indígenas.

Esta ley, sancionada por el Parlamento de la dictadura, aún constituye uno de los resabios legales del pasado régimen. La misma crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), institución oficial del gobierno encargada de aplicar la política indigenista. Además, establece el procedimiento administrativo indicado para la tramitación de las reivindicaciones territoriales ante ese mismo organismo como ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR).

Ley 43/89 que establece un régimen para la regularización de asentamientos indígenas.

La misma contiene disposiciones importantes en relación a la protección de áreas reivindicadas, al obligar a los propietarios afectados por reclamos indígenas a no introducir mejoras en las

tierras, ínterin dure la tramitación de los mismos. Esta es una de las cláusulas más relevantes De esta ley, y se vincula directamente con el trámite administrativo de los pedidos de tierras indígenas.

Otras leyes

Existen normas que pretenden ejercer algún control sobre la situación del medio ambiente, pero que dependen de intereses económicos exclusivamente, por lo que estas disposiciones no se tienen en cuenta en la práctica. Por ejemplo, la Ley de Impacto Ambiental (Ley 294/93), exige que se haga un estudio previo del impacto ambiental que tendría cualquier emprendimiento ganadero, agrícola o forestal. Antes de iniciar el estudio, se debe contar con la aprobación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, estos estudios no se hacen y el Ministerio tampoco interviene. Igualmente la Ley 716/96 que sanciona Delitos contra el Medio Ambiente tampoco se aplica. En realidad, el Gobierno destina pocos recursos financieros y humanos para la implementación y puesta en práctica de la legislación vigente.

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

Ya se ha mencionado que el Paraguay ratificó el Convenio 169 de los Pueblos Indígenas y Tribales. En cuanto a dicho Convenio, el Estado paraguayo no está cumpliendo con algunas de sus disposiciones en lo referente a la responsabilidad que tiene el Estado, de proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Tampoco se cumple el artículo 3 del citado Convenio, que establece que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.

El Estado paraguayo no tiene en cuenta las costumbres ni el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas dentro del proceso de desarrollo general del país (artículo 7), ni promueve el acceso a la tierra, descrito en la Parte II del Convenio 169.

En cuanto a las condiciones laborales de los indígenas que trabajan en estancias u otros establecimientos, el Gobierno paraguayo no adopta medidas especiales, para protegerlos en sus derechos, como establece la Parte III **Contratación y Condiciones de empleo.**

En lo referente a la seguridad social y salud, la educación y los medios de comunicación, se observa un déficit en estas áreas, puesto que el Estado paraguayo no promueve ni adopta medidas concretas tendientes a revertir las infinitas carencias y necesidades que viven los indígenas en estos ámbitos.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS

En mayo de 1996, el Congreso aprobó la Ley 716 que sanciona los delitos contra el medio ambiente. Esta normativa, constituye un importante avance para la protección del hábitat de los indígenas.

En el año 1995, se remiten proyectos sobre el nuevo Código Agrario que regiría en el Paraguay y, en junio de 1996, se cuenta con la última versión del mismo. Actualmente, entidades privadas y representantes de comunidades indígenas están estudiando si sería conveniente incluir un capítulo especial sobre los pueblos indígenas, o insistir en una nueva legislación específica acorde con la Constitución Nacional.

RECURSOS QUE SE PUEDEN INTERPONER. SISTEMA DE INDEMNIZACIÓN

Los recursos utilizados en casos de violaciones de derechos humanos por algunas entidades privadas, son los siguientes:

Acciones de amparo. Constituyen herramientas procesales idóneas para la promoción de demandas sumarias ante el incumplimiento o violación de normas de rango constitucional. Las acciones de amparo representan uno de los pocos procedimientos judiciales que, con relativo éxito, han utilizado muchas comunidades indígenas, obteniendo resoluciones favorables para la protección de derechos o garantías prescriptas en la Constitución Nacional. Por ejemplo, existen muchas familias indígenas que se hallan asentadas en estancias del Chaco, donde los propietarios suelen prohibir el ingreso de comerciantes ambulantes -que abastecen de provisiones a los nativos- y de los representantes convencionales a las comunidades. Dichas medidas, fueron planteadas por Tierraviva en diciembre de 1995, a beneficio de dos comunidades (Lamenxay, y Keypepapoyet), y en junio de 1996, a beneficio de la comunidad enxet de Sawhoyamaxa.

Juicios laborales, que se inician contra patrones que no pagan el salario mínimo vigente, ni cumplen con los beneficios sociales, a los cuales están obligados por ley.

Medidas de no innovar instauradas a beneficio de las comunidades indígenas que reivindican tierras, a fin de que los propietarios no hagan mejoras sobre las mismas, que puedan incidir en el precio de tasación de las tierras, y para evitar el deterioro del ambiente. En este sentido, se ha denunciado ante la Fiscalía General del Estado, cuando no se cumple la medida de no innovar decretada por el Juzgado.

Acompañamiento en la jurisdicción penal a los indígenas, ya sea en defensa de los mismos, por acusaciones en contra de ellos por robo de ganado, u otros delitos, o inicio de querellas criminales por asesinatos de indígenas.

Se destaca que no existe un sistema de indemnización concreto, al cual puedan recurrir los indígenas, para que el Estado repare los daños causados a los mismos, ya sea por omisión o por actuación ineficiente de los órganos estatales, aunque la Constitución en el Artículo 39, consagre especialmente el derecho a la indemnización justa y adecuada.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INDÍGENAS

Las violaciones a los Derechos Humanos de los pueblos indígenas han sido denunciadas preferentemente ante la Fiscalía General del Estado; los juzgados del Poder Judicial, las dos Comisiones de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas del Congreso Nacional y difundidas a través de la prensa escrita y radial.

ÁMBITO NACIONAL

Comunidades enxet ubicadas en las Estancias Riachito, Laguna Pato y Santa Juanita, tuvieron que recurrir a un amparo constitucional para garantizar su derecho a no quedar aislados en sus propias tierras, a causa del cierre de un camino construido por una comisión de ganaderos. Este caso fue bastante notorio puesto que al mismo Fiscal General del Estado se le negó el paso por el mencionado camino. La Constitución Nacional otorga al Ministerio Público la acción penal pública para la defensa de los pueblos indígenas, pero en este caso

dicha acción no existe porque el hecho no es tipificado en el Código como delito, por lo tanto, el Ministerio Público nada pudo hacer en la esfera penal (Diciembre 1995).

Continuos atropellos sufren los indígenas mbya de las comunidades Amambay, Culantrillo, Ypa'1ú, Pindo'í y Señorita, departamento de Caaguazú, por parte de supuestos campesinos sin tierra. El gobierno y las autoridades competentes no tomaron medidas para garantizar y defender la vigencia de los derechos indígenas. Igualmente, una menor indígena de esta comunidad, fue violada presuntamente por una de las personas que ocuparon dichas tierras (Diciembre 1995).

Víctor Villalba, joven de 17 años de la etnia mbya y de nacionalidad argentina, fue "arreado" por militares para prestar el servicio militar obligatorio, cuando estaba en territorio paraguayo como trabajador migrante. Lo obligaron a permanecer por varios meses sometido al mando de la Comisaría N 38 de Cuatro Potreros, a 20 Km. de Encarnación, donde también sufrió maltratos. Es importante mencionar que la Constitución Nacional establece que los indígenas están exonerados de prestar el servicio militar obligatorio. (Enero 1996).

La Coordinadora de Pueblos Nativos de la Cuenca del Río Pilcomayo, denunció ante la responsable del área indígena de la Fiscalía General del Estado, la muerte por sed de una pareja nivaclé y de su pequeña nieta. En noviembre de 1995, estas personas fueron expulsadas por el capataz de la estancia "Jabalí", distrito de Mcal. Estigarribia, departamento de Boquerón. El largo camino que recorrieron, el calor sofocante y la falta de agua, hicieron que esta familia indígena perdiera la vida. La Fiscalía impulsó el juicio, para esclarecer el hecho y castigar a los supuestos culpables (Enero 1996).

Indígenas de la parcialidad Pai Tavytera denunciaron el constante maltrato que reciben en el Hospital Regional de Pedro Juan Caballero. Mala comida, deficiente atención, desprecio y hasta la prohibición -por parte de algunas enfermeras y médicos- para el ingreso de los indígenas al hospital (Enero 1996).

Ciudadanos brasileños fueron denunciados por robo, contrabando de maderas y destrucción del hábitat de los indígenas ava-guaraní, asentados en la colonia Tatukué, jurisdicción de Ybyrarovaná, departamento de Canindeyú. Las denuncias de los líderes indígenas de dicha comunidad a las autoridades de la zona no tuvieron eco. Actualmente los indígenas tratan de sobrevivir en sus tierras desforestadas y destruídas (Febrero 1996).

Indígenas de la comunidad Jhuguá Pombero en el distrito San Estanislao, fueron desalojados violentamente por el personal del

estanciero Pedro Zuccolillo. Viviendas quemadas, cultivos destruidos y amenazas de muerte fueron los saldos de la agresión a dicha comunidad. Los nativos huyeron y se refugiaron en la comunidad de Yoyvy, donde pasaron penurias sin los básicos medios de subsistencia (Febrero 1996).

Por orden del Juez del 2 turno de la circunscripción del Alto Paraná y Canindeyú, fueron desalojados indígenas avá guaraní de la comunidad Jejytymiri, jurisdicción de Itakyry en el Alto Paraná. Aunque la Constitución Nacional prohíbe la remoción forzada de los indígenas de su hábitat, el juez dio una orden de desalojo y desmantelamiento de las construcciones levantadas por los indígenas. El desalojo por parte de la Policía de la zona, fue violento y traumático para todos los habitantes de la comunidad (Marzo 1996).

Indígenas denunciaron al Instituto de Bienestar Rural (IBR) porque presuntamente estuvieron dilatando la tramitación de varios expedientes. Los nativos de las comunidades enxet de Yesamathala, Esmeralda y Yake Axa, responsabilizaron al IBR de retrasar la definición del problema que tienen para asegurar su territorio tradicional en el Chaco. Los expedientes administrativos, que contienen los reclamos de tierras de las citadas comunidades, se hallaban paralizados debido al poco interés de dicha institución gubernamental en llevar adelante las diligencias de inspección ocular de los hábitat indígenas solicitados (Marzo 1996).

La ONG Servicios Profesionales Socio-Antropológicos y Jurídicos acusó al INDI de elaborar un informe con datos falsos acerca de los indígenas avá guaraní de la comunidad de Jejytymiri, jurisdicción de Itakyry. El operador de campo de dicha institución estatal presentó un informe en el que aseguraba que esta comunidad no tenía la cantidad mínima de familias para ser reconocida como tal, y por eso no se hizo lugar el pedido de asentamiento. Según la ONG, el empleado estatal nunca estuvo en la zona del conflicto y sólo visitó parcialmente las tierras acompañado por el actual propietario (Abril 1996).

Unas sesenta familias indígenas de la parcialidad avá guaraní de la zona de Yuquyry, distrito de Itakyry, fueron desalojadas de su territorio por un grupo de hombres enviados por el supuesto propietario de las tierras. Los empleados del presunto propietario, de nacionalidad brasilera, quemaron los ranchos y destruyeron los cultivos y bajo amenazas obligaron a los indígenas a abandonar el lugar (Mayo 1996).

Indígenas enxet de la comunidad Yesamatathla, en el departamento de Presidente Hayes, fueron desalojados de sus aldeas por orden de los actuales dueños de las tierras indígenas. Dicho desalojo se

produjo a raíz de la nota que recibieron del IBR los actuales dueños de las tierras, la familia Bischoff, para comunicarle el interés de los indígenas sobre una parte de su estancia. Seguidamente, sin mediar explicaciones, un integrante de la familia Bischoff les indicó que debían abandonar el inmueble, mientras se encuentre una solución al problema de tierra. Varias familias fueron subidas a un acoplado y trasladadas a una comunidad cercana. Poco después, los ranchos y objetos pertenecientes a los indígenas fueron quemados. Los indígenas denunciaron el desalojo ante el Fiscal General del Estado. Actualmente la comunidad conjuntamente con la ONG Tierraviva está impulsando un juicio de interdicto para la restitución de sus tierras tradicionales (Mayo 1996).

Tiburcio Zavala, hijo del líder de la comunidad enxet Esmeralda, fue presuntamente torturado y posteriormente desaparecido. El padre de la víctima indicó como responsables a policías y a algunos indígenas de la zona de Loma Plata. Aparentemente el joven fue salvajemente golpeado y luego abandonado a unos 250 Km. del lugar del hecho. La Fiscalía General del Estado actualmente está impulsando un juicio con el fin de esclarecer los hechos ocurridos (Junio 1996).

El líder avá guaraní Crescencio Enciso fue asesinado por querer defender sus tierras de la deforestación. El indígena pertenecía a la comunidad Arroyo Mokoi, ubicada en el distrito de San Estanislao, departamento de San Pedro. Indígenas y campesinos pidieron la investigación del hecho y solicitaron castigo a los culpables, pero no se tuvo ninguna información sobre la actuación de las autoridades responsables (Junio 1996).

Menonitas de Filadelfia prohibieron dormir en las calles a indígenas ayoreos de las comunidades Jesudi, Campo Loro y Ebetogue. Aparentemente no existía ninguna disposición municipal que les facultara a los menonitas a imponer dicha medida (Julio 1996).

Indígenas avá guaraní de la comunidad Jejytymirí, jurisdicción de Itakyry, Alto Paraná, denunciaron nuevos atropellos y violencia contra dicha comunidad. Una menor de 14 años fue violada por el personal de seguridad de la firma Perfecta SAMI, empresa que reclama como suya la propiedad de las tierras. Además, la ONG Servicios Profesionales Socio-Antropológicos y Jurídicos, denunció la violación de la medida judicial de no innovar sobre las tierras en don de está asentada dicha comunidad. Pese a la disposición judicial, la firma propietaria, realizó trabajos de desmonte (Julio 1996).

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados citó al Comandante de la Policía Nacional, Mario Sapriza, con el fin de dar detalles sobre una denuncia presentada por caciques de una comunidad mbya. Según los indígenas, dicha comunidad que está

asentada desde hace mucho tiempo en el lugar conocido como Yvy Pyahu, en el distrito de Mcal. López, Caaguazú, fue brutalmente atropellada por agentes de la Policía Nacional. Los agredidos fueron víctimas de maltratos físicos, así como de amenazas y hasta robo de algunos elementos de trabajo (Julio 1996).

En una fracción ubicada en el área reivindicada por los ayoreo totobiegosode fue violada la prohibición de innovar de hecho. La denuncia fue verificada por la Fiscalía General del Estado y el Instituto Paraguayo del Indígena y constatada fehacientemente la deforestación de aproximadamente 300 hectáreas. La Fiscalía remitió los antecedentes al Juzgado en lo Criminal de Turno para la instrucción del sumario (Agosto 1996).

Por carecer de tierras donde cazar, indígenas de las parcialidades toba qom y lengua-guaraní se instalaron al costado de la ruta Transchaco, a la altura del Km. 191. Estas parcialidades vivían en la zona de Cerrito en un asentamiento indígena habilitado por el INDI, sin embargo abandonaron el lugar porque la Policía incautó sus armas después de la prohibición de cazar animales silvestres en la zona. Los nativos sobreviven al costado de la ruta sin ningún tipo de asistencia y en medio de una indigencia total (Setiembre 1996).

Con promesas de mejores tierras, elementos de trabajo y asistencia constante del INDI, fueron desalojados de sus tierras los indígenas tomaraho de Puerto Caballo, Alto Paraguay. Según el padre Zislao Ksiazek, misionero salesiano, estos nativos fueron engañados y trasladados a tierras áridas en donde se encuentran sin ningún tipo de asistencia. Este desalojo se realizó, según el salesiano, con miras a los Proyectos de la Hidrovía y contó con la colaboración del INDI (Setiembre 1996).

Líderes mbya denunciaron que en los bosques de Itapúa está desapareciendo la fauna silvestre a causa de la presencia constante de cazadores furtivos. Paraguayos, alemanes y brasileros invaden las tierras indígenas y cazan indiscriminadamente las pocas especies de animales que tienen los nativos para su subsistencia (Setiembre 1996).

Ámbito internacional

En enero del corriente año, se prepararon dos denuncias para elevar al ámbito internacional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) a través de CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional).

Los temas denunciados ante esa instancia son:

- La situación de la salud de las comunidades indígenas enxet.
- La desidia e inacción del Poder Judicial en un juicio de desacato contra el Sr. Abente (propietario de la tierra reivindicada por la comunidad enxet de Lamexay) por no cumplir la medida de no innovar decretada por el Juzgado a pedido de la comunidad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La situación de los pueblos indígenas actualmente es alarmante, muchos viven en una pobreza y desatención absoluta, con riesgo de etnocidio en varios casos. Aunque el panorama legislativo es muy alentador en el Paraguay, el Gobierno ha hecho muy poco para lograr implementar en la realidad, lo regulado en las leyes y en la Constitución Nacional.

El aseguramiento de las tierras constituye una condición necesaria para la sobrevivencia de los pueblos indígenas. En cuanto a la situación misma de la tenencia y a la demanda de tierras, no existe un registro oficial preciso y actualizado de la situación presente. El problema se complica porque se trata de una población dispersa y situada con frecuencia en lugares inaccesibles, y son precisamente los núcleos dispersos de la población indígena los que más necesitan de tierra para preservar su identidad étnica y para recibir los servicios sociales básicos. (**SSERNAMA/MAG: 1996**)

Como ya se ha señalado, para el Gobierno las reivindicaciones de los pueblos indígenas no constituyen una tarea prioritaria. Por tanto, es necesario crear un ambiente político en el cual el Gobierno se sienta obligado a responder favorablemente a las exigencias indígenas.

Existen muchas violaciones a los derechos humanos de los indígenas, pero donde se observa mayor indefensión es en el ámbito penal, puesto que no se respeta el debido proceso, ni el derecho a la defensa. Los indígenas son las personas más desprotegidas dentro del sistema, donde se actúa con mucha indiferencia y racismo hacia ellos. Algunos presos indígenas están años en las cárceles, sin que se ejerza una efectiva defensa de los mismos, e igualmente cuando sucede algún crimen o hechos de lesión corporal hacia los indígenas, ni la Policía ni el Poder Judicial promueven las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

A continuación se señalan una serie de recomendaciones en relación a la realidad detallada:

Dirigidas al Estado:

- Asegurar la adquisición de tierras reivindicadas por los indígenas. Dentro de este marco, que los procesos administrativos y jurídicos de las reivindicaciones de tierra se lleven a cabo con la mayor rapidez y eficiencia posible.
- Implementar una reforma estructural de los órganos encargados de la tramitación de las reivindicaciones, para evitar la corrupción, el prebendarismo, la parcialidad (en favor de los latifundistas) y la falta de participación real de los indígenas en estas instancias (INDI e IBR).
- Realizar un diagnóstico sobre la cantidad de comunidades existentes, los territorios ya asegurados y la cantidad de tierras que se precisan solicitar, no sólo teniendo en cuenta las reivindicaciones existentes, sino las tierras que faltan reclamar, a fin de dar un cumplimiento a la Constitución Nacional y al Convenio N 169.
- Adoptar una política que se refiera no sólo al aseguramiento territorial, sino al acceso de tierras vecinas a las tituladas a nombre de comunidades indígenas. Estas zonas deberían comprender las garantías de un usufructo (no la titularidad) por parte de los indígenas y una restricción dirigida a los titulares respecto a la deforestación.
- Mejorar las condiciones laborales de los indígenas. Para esto, se precisa una efectiva intervención del Ministerio de Justicia y Trabajo, a fin de controlar en los establecimientos donde trabajan los indígenas, el cumplimiento de las leyes laborales vigentes, así como una intervención coordinada del Poder Judicial a fin de representar a los indígenas en los casos en que esto se necesite.
- Desarrollar una política nacional de salud especialmente dirigida hacia el sector indígena, que contemple la creación y desarrollo de infraestructura necesaria para la atención sanitaria; la activa participación de las comunidades y en la ejecución de los programas que se implementen. En este sentido se requiere una periodicidad en las visitas médicas a las comunidades a fin de elaborar diagnósticos certeros sobre su situación sanitaria e implementar las acciones preventivas necesarias. Asimismo, se precisa que se desarrolle la mencionada infraestructura hospitalaria con el objetivo de mejorar el acceso de las comunidades a centros sanitarios.
- Promover y apoyar en el campo educativo las reivindicaciones propuestas por líderes y maestros de los diferentes pueblos indígenas: elaboración de programas propios para cada etnia; el respeto a la cultura de cada pueblo; una escolarización que tenga en cuenta el sistema educativo tradicional; publicación de

materiales en idiomas indígenas y la participación de nativos e indigenistas en instancias decisivas de la reforma educativa.

- Atender la construcción de caminos, provisión de agua potable y otros servicios públicos, para ello se requiere la debida asignación presupuestaria y coordinación de los entes responsables, que deben actuar en base a las demandas de las comunidades y respetando sus prioridades.
- Implementar proyectos de desarrollo acordes a la cultura y economía tradicional indígenas. La planificación, orientación y ejecución deben partir de las demandas y exigencias comunitarias. Respecto a estos proyectos, sean de financiación nacional o internacional, deben evitar el fortalecimiento de burocracias administrativas o el uso prebendario de las mismas.
- Para el desarrollo de una política estatal dirigida a dar efectividad a los derechos indígenas en sentido amplio, se requiere que se asignen fondos suficientes en el Presupuesto General de la Nación (y no marginales como hasta el presente) y que tengan una financiación asegurada en el transcurso de su ejecución.

Dirigidas a la sociedad paraguaya:

- Promover apoyo político a nivel nacional a favor de los reclamos de tierra. En este sentido, que la sociedad nacional tome conciencia sobre la difícil situación en la cual viven, e incentivar para que apoyen a los indígenas en sus reivindicaciones.
- Instar a obtener más apoyo internacional en favor de la lucha por la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.
- Defender el acceso a un régimen jurídico que les defienda en todos los aspectos de su vida cotidiana, por ejemplo en lo laboral, en delitos cometidos contra ellos, etc.
- Apoyar el proceso de fortalecimiento y revalorización cultural.
- Promover la capacitación de los indígenas en temas jurídicos y cívico-políticos.
- Instar y apoyar la realización de un conferencia sobre el cumplimiento del Gobierno paraguayo del Convenio 169, en cooperación con las centrales de trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

- BASE-ECTA. **Análisis del Mes**, Base-Ecta, Asunción, 1992-1996.
- Bogado, F. **Apteemakxa nanok Enxet**, Iglesia Anglicana Paraguaya, Asunción, 1991.
- Casaccia, G. Vásquez, M. y Rolón, M. J. **La lucha por la tierra en defensa de la vida. El Pueblo Maskoy frente a Carlos Casado S.A.**, Equipo Nacional de Misiones, Conferencia Episcopal Paraguaya, Asunción, 1986.
- Chase-Sardi, M. Brun, A. Enciso, M. A. **Situación sociocultural, económica, jurídico-política actual de las comunidades indígenas en el Paraguay**, CIDSEP, Asunción, 1990.
- Diarios ABC color, Última Hora, Noticias entre diciembre de 1996 a noviembre 1996.
- DIM. Los Maskoy y el INDI. Diálogo Indígena Misionero, Año 8, No. 26, pp. 3-4, 1987.
- DIM. Desinterés del gobierno por asegurar tierras indígenas. Diálogo Indígena Misionero, Año 13, No. 44, pp. 3-4, 1992.
- SSERNAMA/MAG y GTZ. **Documento Base sobre las Comunidades Indígenas**. Proyecto de la Cooperación Técnica Paraguayo-Alemana, SSERNAMA/MAG y GTZ, 3 Edición, Asunción, 1996.
- Entrevistas personales con el Sr. Balbino Vargas, de Servicios Sociales y Antropológicos, con el Sr. Emilio Caballero del SAI y con la Sra. Serafina de Alvarez de la Pastoral Indígena de la Conferencia Episcopal Paraguaya.
- Fritz, Miguel. **Los Nivacle: rasgos de una cultura paraguaya**, Abya-Yala Ediciones, Quito, 1994.
- Grubb, W.B. **An unknown people in an unknown land: an account of the life and customs of the Lengua Indians of the Paraguayan Chaco, with adventures and experiences met with during twenty years' pioneering and exploration amongst them**, Seeley and Co. Ltd., London, 1911.
- Grubb, W.B. **A church in the wilds: the remarkable story of the establishment of the South American Mission amongst the hitherto savage and intractable natives of the Paraguayan Chaco**, Seeley, Service and Co. Ltd., London, 1914.
- Hawtrey, S. The Lengua Indians of the Paraguayan Chaco. Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, Vol. 31, pp. 280-299, 1901.
- Kidd, Stephen. **Una propuesta tentativa para resolver las reivindicaciones territoriales de los indígenas enxet**, Asunción, 1994.

- Kidd, Stephen. **Los indígenas Enxet: condiciones laborales**, Documento de Trabajo N 44, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, 1994.
- Miranda, Aníbal. **Desarrollo y Pobreza en Paraguay**, Comité de Iglesias, Asunción, 1982.
- Pastore, Carlos. **La lucha por la tierra en el Paraguay**, Editorial Antequera, Montevideo, 1972.
- Regehr, Walter. Movimientos mesiánicos entre los grupos étnicos del Chaco Paraguayo. Suplemento Antropológico, Vol. 16, pp. 105-117, 1981.
- Regehr, Walter. **Informe narrado del Proyecto Asentamiento de los Nivaklé en C. Loa**, Elaborado para el Equipo Nacional de Misiones, 1986.
- Regehr, Walter. **Experiencias en la colaboración con comunidades de cazadores-recolectores en el Chaco y con organizaciones intermediarias**, (Manuscrito), 1988.
- Stahl, W. Indígenas chaqueños y sus tierras - Resumen estadístico. Mbyá, No. 24, pp. 17-20, 1995.
- SúsNIK, Branislava y Chase Sardi, Miguel. **"Los indios del Paraguay"**, Editorial MAPFRE. Madrid, 1995.
- SúsNIK, Branislava. **Etnohistoria de los Chaqueños 1650-1910. Los aborígenes del Paraguay**, Vol. 3/1, Museo Etnográfico "Andrés Barbero", Asunción, 1981.
- Tierraviva. **Informe sobre la situación de los pueblos indígenas del Chaco**, Asunción, 1995.
- Vargas Zárate, Balbino. Inoperancia gubernamental en defensa de tierras mbya, Boletín de Servicios Profesionales Socio-Antropológicos y Jurídicos, Noviembre, 1995

Fuerzas Armadas y Derechos Humanos

Por Juan Carlos Yuste y Hugo Valiente

Serpaj-Py

CONTEXTO

Las Fuerzas Armadas -de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional (art. 173)- son una institución permanente que tienen como misión la custodia de la integridad territorial de la República y la defensa de las autoridades legítimamente constituidas de acuerdo a las leyes. El Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, que a su vez se compone de tres armas: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Formalmente, las Fuerzas Armadas son un órgano no deliberante y subordinado a los poderes del Estado, pero en la práctica desarrollan una gran autonomía política y económica producto de su larga historia de control del Estado y de los grandes recursos económicos con que cuentan

La aparición de la corporación militar como un factor de poder excluyente se consolida con el golpe de estado del 17 de febrero de 1936. Posteriormente, con la guerra civil de 1947 y, muy especialmente, con la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) las Fuerzas Armadas establecen un pacto con el Partido Colorado que los mantendrá en el poder hasta hoy día. De acuerdo a este esquema, las Fuerzas Armadas se partidizaron y el Partido Colorado -en función de gobierno- se subordinó a las directivas de los caudillos militares.

Este esquema de control del poder provocó deformaciones estructurales en el seno de Fuerzas Armadas que perviven -con constantes y rupturas- hasta hoy día, entre ellas:

1.1 Desprofesionalización de las Fuerzas Armadas, ya que la promoción del personal no obedeció a criterios de idoneidad sino de adhesión al caudillo de turno, provocando asimismo la partidización y sectorialización de la institución que monopoliza la fuerza física del Estado. Por la Circular N 24 de 22 de julio de 1955, el entonces Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Gral. Div. Alfredo Stroessner, ordenó la afiliación obligatoria al Partido Colorado de todos los oficiales, auxiliares, sub-oficiales y sargentos de las Fuerzas Armadas. Asimismo, era condición excluyente para el ingreso al Colegio Militar la afiliación al Partido Colorado. La Ley 679/95

suspendió transitoriamente la afiliación de los militares y policías en servicio activo, de acuerdo a lo previsto por la Constitución Nacional en su artículo 173, estableciendo penas para aquéllos que realicen actividades político-partidarias. La ley asimismo prevé la recuperación de pleno derecho de la condición de afiliado al Partido Colorado con el pase a retiro del oficial.

No obstante la desafiliación formal y transitoria, la existencia de claros vínculos entre oficiales de las Fuerzas Armadas y algunos dirigentes del Partido Colorado en un proyecto común es un hecho innegable.

1.2 Corrupción generalizada, tanto en el sector público como privado, de manera a garantizar la lealtad con la distribución de prebendas.

1.3 Intervencionismo institucional en asuntos internos, dentro del esquema de la Doctrina de la Seguridad Nacional. De hecho, todavía las Fuerzas Armadas tienen un planteamiento doctrinario y estratégico que obedece a percepciones de amenaza provenientes de actores sociales internos. Asimismo, el respeto a los Derechos Humanos por parte de las Fuerzas Armadas sigue siendo un déficit con la sociedad.

El tamaño de las Fuerzas Armadas, está sobredimensionado en relación a las necesidades estratégicas y a las hipótesis de conflicto y supone una excesiva carga al contribuyente [**Yuste, Juan Carlos. "Documento de análisis sobre el presupuesto propuesto del Ministerio de Defensa nacional 1997". Serpaj, Py, Asunción, 1996**].

Dotación de las Fuerzas Armadas Paraguayas

Año 1996

Jerarquía	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
Gral. de Ejército	1		
Gral. División/Vicealmirante	8	3	2
Gral. Brigada/Contralmirante	27	2	2
Coronel/Cap. de Navío	316	75	44
Tte. Cnel./Cap. de Fragata	214	25	15
Mayor/Cap. de Corbeta	313	58	46
Capitán/Tte. de Navío	308	71	70
Tte. Primero/Tte. de Fragata	223	41	48
Teniente/Tte. de Corbeta	189	53	25
Sub-Tte./Guardiamarina	236	57	30
Sub-oficiales	4.313	703	557
Cadetes y alumnos militares			
Soldados	11.828	1.889	920

FFAA regionales en relación a la población y al territorio

País	Extensión Km ²	Población	Militares	Efectivos x 1000 Km ²	Militares x 1000 habitantes
Paraguay	406.752	4.123.550	24.184	59,46	5,86
Argentina	2.766.890	35.000.000	74.000	26,74	2,11
Bolivia	1.098.881	7.000.000	28.000	25,48	4,0
Brasil	8.511.970	150.400.000	283.400	33,29	1,88

Gastos militares

Paraguay 1989-1997

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (a)	1997 (b)
En Gs. corrientes (c)	63.080	90.552	148.100	175.744	181.328	201.977	266.306	224.602	283.620
En Gs. constantes (d)	150.193	200.301	262.285	290.505	267.459	257.117	291.429	256.454	258.094
Variación anual	- - -	43,55	63,55	16,67	3,18	11,39	31,85	-15,56	26,28
% del PIB	1,37	1,40	1,79	1,82	1,51	1,35	1,50	1,14	1,30
% Adm. Central	11,55	10,13	9,54	8,36	10,51	9,09	9,58	7,52	6,64

Observaciones:

(a) Topes fijados por el Ministerio de Hacienda para 1996.

(b) Presupuesto presentado al Congreso para 1997.

(c) En millones de guaraníes corrientes de cada año.

(d) En millones de guaraníes constantes de 1996.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.

El artículo 173 de la Constitución Nacional establece que "las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución de carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinadas por la ley. Los militares en servicio activo ajustarán su desempeño a las leyes y reglamentos, y no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política".

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 238 inciso 9) entre las atribuciones del Presidente, el ser "*Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no se delega. De acuerdo con la ley, dicta los reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, las organiza y distribuye. Por sí, nombra y remueve a los comandantes de la Fuerza Pública. Adopta las medidas necesarias para la defensa nacional. Provee, por sí, los grados en todas las armas, hasta el de teniente coronel o sus equivalentes y, con acuerdo del Senado, los grados superiores*".

La distribución y organización de las Fuerzas Armadas está prevista en la **Ley de Organización de las Fuerzas Armadas**; el régimen de organización del personal, promociones y ascensos está estipulado en la Ley 847/80 **Estatuto del Personal Militar**.

Asimismo, Paraguay ratificó los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales.

LA CRISIS DE ABRIL

Entre el 22 y 26 de abril de 1996, disputas internas en la cúpula de poder entre el Presidente Wasmosy y el Comandante del Ejército Gral. Lino César Oviedo provocaron la mayor crisis institucional de la transición democrática.

El Gral. Oviedo tiene antecedentes importantes que destacar. Con el golpe de estado de 1989, gran parte de la cúpula militar Stronista es pasada a retiro para permitir el ascenso de los oficiales leales al nuevo régimen. De entre los nuevos oficiales que emergen, destaca particularmente uno, el CNES. Lino Oviedo, comandante en ese entonces de una unidad de blindados. El Cnel. Oviedo, pertenecía a una de las promociones de coroneles que iban a ser purgadas para permitir el ascenso al grado de general (con miras a la sucesión presidencial) de un hijo del Gral. Stroessner. Brazo derecho del Gral. Andrés Rodríguez y secretario personal de éste durante la dictadura Stronista, el entonces Cnel. Oviedo pronto empieza a despuntar en la nueva conformación castrense como el nuevo hombre fuerte del Ejército.

Conjugando sus vínculos con el poder económico y su poder militar al mando de la más poderosa división blindada del Ejército, el Gral. Oviedo realiza una carrera relámpago en breves años, desplazando con intrigas y traiciones a varios generales con más años de carrera. Oviedo, que fue uno de los principales apoyos para que Wasmosy logre la Presidencia de la República en 1993, era -al momento de producirse el golpe- uno de los principales candidatos del Partido Colorado para la presidencia de la República en 1998. Tenía tres procesos pendientes por violación de la Ley 514 que penaliza las actividades político-partidarias de militares y policías en servicio activo, así como un expediente en el Tribunal de Cuentas que investiga la supuesta malversación de fondos en la construcción del Parque de la República, una pista para desfiles del Ejército construida por Oviedo en julio de 1995.

El 22 de abril en horas de la mañana, el Presidente Wasmosy mantuvo una reunión con altos jefes militares, incluido el Gral. Lino

Oviedo; tras una acalorada discusión, el Presidente lo pasa a retiro. Oviedo desde ese momento se declara en rebeldía y amenaza con un golpe de estado si para las 20:00 hs. de ese día no revocaba esa decisión.

Los partidarios de Oviedo empiezan a movilizarse; en número de 500, se reúnen en la Plaza de la República para apoyar al general rebelde. Asimismo, se empiezan a concentrar tropas y vehículos blindados en la sede de la I División de Caballería, aprestos que supuestamente se realizaban para el festejo del Día de San Jorge (23 de abril) patrono del arma de Caballería.

A las 18:40 hs. del día 22 de abril, la Embajada de los Estados Unidos emitió un comunicado confirmando que Wasmosy solicitó el paso a retiro de Oviedo y que éste se negó a acatar la orden. Afirmaba también que el gobierno de los Estados Unidos no aceptaría un retroceso democrático e intervendría con todas las fuerzas a su alcance en caso de producirse un quiebre en el proceso. Inmediatamente las embajadas de Brasil, Argentina, Chile, España y el parlamento uruguayo se manifestaron en el mismo sentido. A continuación, otros representantes diplomáticos difunden comunicados contra lo que parecía un inminente quiebre institucional. Recién a las 19:49 hs. del 22 de abril, el Presidente Wasmosy -en rueda de prensa- confirma que dispuso el relevo de Oviedo y que éste -desacatando su orden- se encontraba rebelado en la sede de la I División de Caballería. El Gobierno contaba con el apoyo armado del Regimiento Guardia Presidencial, de la Policía, de la Armada y la Fuerza Aérea, desconociéndose cuántas y cuáles unidades del Ejército se estaban pliegando a la sublevación.

A partir de ese momento, comienza a articularse la movilización ciudadana, que será una constante en la semana de la crisis: la gente se concentra ante la casa presidencial y ante el Parlamento, apoyando el pase a retiro de Oviedo, dispuestos a interponerse ante la inminente salida de efectivos militares golpistas. Las radios, que difunden paso a paso los acontecimientos, llaman a la gente a salir a la calle; los líderes sindicales convocan a una huelga general indefinida y algunos dirigentes de partidos políticos convocan un paro cívico en el caso que se rompa el proceso democrático.

A las 23:50 hs. del 22 de abril, el General Lino Oviedo - a través de intermediarios y llamadas anónimas- amenaza con matar a todo aquel que se encuentre en la casa presidencial a partir de medianoche. Amenaza de muerte al presidente, a su familia y a todos los que le apoyen y exige la renuncia de sus posiciones. Ante estas amenazas la casa presidencial se desaloja y el presidente Wasmosy pasa la noche en la embajada de los Estados Unidos. Asimismo, el vice-presidente Ángel Roberto Seifart fue víctima de un intento de

secuestro por un comando que lo persiguió por las calles de Asunción; Seifart pasó esa noche refugiado en el Comando de Infantería de Marina.

Durante toda la noche del 22 al 23 de abril, mediadores entre Oviedo y Wasmosy intentaron infructuosamente encontrar una salida negociada al conflicto, pero lograron evitar que esa noche se registraran escaramuzas entre las fuerzas que apoyaban al Gobierno y los leales a Oviedo.

En la mañana del 23, la ciudadanía se reúne frente al Palacio de Gobierno para dar su apoyo a la decisión del pase a retiro de Oviedo. Asimismo el Presidente recibe el apoyo del pleno del Congreso. En un mensaje dirigido a la multitud congregada frente al Palacio, Wasmosy comunica que la situación estaba controlada y que él tenía suficiente responsabilidad para manejar el conflicto. Al mediodía la ciudadanía se entera, por una entrevista concedida por el propio Lino Oviedo, que aceptaba su pase a retiro para ser inmediatamente nombrado Ministro de Defensa.

La ciudadanía indignada se concentra delante del Parlamento y del Palacio de Gobierno contra la posible decisión de premiar a Oviedo con un ministerio. Un grupo numeroso de jóvenes acampan indefinidamente frente al Parlamento expresando su oposición y resistencia ante esta medida.

En la noche del 23, el Presidente Wasmosy, en rueda de prensa, confirma las versiones del pase a retiro de Oviedo y de su próximo nombramiento como ministro de Defensa, como solución transaccional para que no se rompa el proceso democrático y no haya derramamiento de sangre. La Organización de Estados Americanos, a través de su Secretario General César Gaviria, intervienen en el proceso, para apoyar al Gobierno.

La mañana del 24 de abril se congrega la ciudadanía ante el Parlamento para pedir que no se nombre a Oviedo como ministro y que éste sea procesado por sedición. Numerosas organizaciones sociales, políticas y sindicales presentan ante el Fiscal General del Estado un pedido de procesamiento por los delitos de rebelión y sedición. Los partidos políticos con representación parlamentaria advierten que iniciarán formalmente un juicio político a Wasmosy si éste nombra ministro a Oviedo. Esa misma mañana, según lo pactado, el Gral. Oviedo entrega el mando del Ejército a su sucesor ante la presencia de Wasmosy y de César Gaviria.

En la mañana del 25 de abril, seguidores oviedistas toman los jardines del Palacio de Gobierno para asistir al nombramiento de su líder como Ministro de Defensa. Por otro lado, la ciudadanía opuesta a

esta medida, se congrega frente al Palacio de Gobierno para protestar. Al mediodía llega Oviedo, pero el Presidente Wasmosy rompe el acuerdo y decide no nombrarlo Ministro de Defensa, debido a las presiones de la ciudadanía y de los jóvenes en particular.

Con este desenlace se cierra la crisis en su faceta militar y política, y se inicia el tratamiento judicial del conflicto. El juez del crimen Alcides Corbeta inicia un sumario en averiguación de los hechos ocurridos entre el 22 y el 26 de abril; el 14 de junio por AI N 1191, se decreta la detención de Oviedo y el 1 de julio se convierte en prisión la detención tras la declaración indagatoria, teniendo en cuenta que existían suficientes elementos inculpatórios que ameritaban su encarcelación; por otro lado sus bienes fueron embargados hasta cubrir la suma de 700 millones de guaraníes. El juez Jorge Bogarín calificó el delito cometido como rebelión, que está castigado en el Código Penal con 3 a 7 años de prisión, así como inhabilitación para ejercer cargos públicos por dos períodos constitucionales.

Los asesores legales de Oviedo utilizaron todo tipo de estrategias judiciales (recusaciones de jueces) y presiones de diversos tipos (incluyendo amenazas de muerte a operadores judiciales) para eludir el normal accionar de la justicia; hasta la fecha han sido apartados en 5 ocasiones los jueces que han ido entendiendo en la causa, y un fiscal fue recusado. Finalmente, el 7 de agosto un fallo del Tribunal de Apelación en lo Criminal Tercera Sala revocó por AI N 337 la prisión dictada el 1 de julio por el juez Alcides Corbeta. Los camaristas Elber Caballero y Miguel Ramón Legal Basualdo, con cuyo voto se benefició Oviedo, manifestaron en sus argumentaciones que no hubo rebeldía ni sublevación, ni siquiera desacato a la autoridad del Comandante en Jefe, y que en todo caso el afectado había desistido voluntariamente de su tentativa.

Ambos camaristas fueron acusados de manifiesta parcialidad y de cobrar dinero por emitir ese fallo. El Presidente de la Cámara de Diputados denunció a ambos camaristas ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, que hasta el momento tiene abierto un expediente sobre el caso.

En tiempo total que Oviedo guardó reclusión en la prisión militar de Itagua fue de 53 días; levantó muchas suspicacias en ámbitos políticos que se haya levantado su prisión una semana antes de las elecciones internas del Partido Colorado para definir candidatos para las elecciones municipales de noviembre de 1996.

Hasta el momento, el proceso judicial que investiga la crisis de abril sigue abierto, estando Lino Oviedo como único procesado. A pesar de la cantidad de pruebas inculpatórias y, sobre todo, de las testificales que lo involucran claramente en el intento de golpe de

estado, el mismo sigue en libertad, realizando intensas campañas proselitistas en vistas a su candidatura por del Partido Colorado para las elecciones generales de 1998.

Como aspectos positivos de la resolución de la crisis, destacamos la emergencia de una nueva cultura democrática, sobre todo en franjas jóvenes de la población y la importancia del contexto internacional democrático para la consolidación de los procesos en los escenarios locales. Asimismo, la derrota de Oviedo en la semana de abril fue un duro revés para los oficiales de las Fuerzas Armadas que apoyaban la abierta intervención estamental de la milicia en el proceso político.

Por otro lado, constatamos tres preocupantes conclusiones de la crisis de abril. Por un lado el uso del poder político no como instrumento al servicio de los ciudadanos sino al servicio de los intereses del grupo en el poder; por otro lado la amenaza real que representan las Fuerzas Armadas para los sistemas democráticos, no solo como presión para conseguir beneficios especiales sino como elemento concreto de desestabilización del gobierno en determinadas coyunturas; y por último la impunidad hacia la que avanza el caso Oviedo en la justicia ordinaria que refleja la aplicación de una justicia dual dependiendo de las influencias y peso político que tenga el encausado.

INTERVENCIONES MILITARES EN LA JURISDICCIÓN INTERNA

De acuerdo a la normativa constitucional y a la Ley de Organización de las Fuerzas Armadas, éstas no tienen atribuciones para intervenir en conflictos internos ni facultades para reprimir a la delincuencia o mantener el orden público, áreas que son de exclusiva competencia de la Policía Nacional y de los órganos judiciales del Estado.

Sin embargo, y bajo la apariencia de cierta legalidad, se registraron al menos 8 casos de intervención militar en asuntos de orden público durante 1996.

Operativo Ñemopotî:

En el mes de diciembre de 1995, por orden del Presidente Wasmosy, las Fuerzas Armadas y, posteriormente la Policía Nacional, desataron un operativo de lucha contra el contrabando en la zona fronteriza de Ciudad del Este; como coordinador del Operativo Ñemopotî, fue

designado el Gobernador del Alto Paraná Carlos Barreto Sarubbi, uno de los apoyos políticos y financieros del Presidente Wasmosy, quien también está sindicado como uno de los más importantes contrabandistas de Ciudad del Este. Como comandante de las Fuerzas de Tarea Conjunta fue nombrado el Gral. César Concepción Ferreira.

El Operativo Nemopotî implicó el control de vehículos y documentaciones, pero su punto más crítico se alcanzó con el bombardeo por aviones de la Fuerza Aérea de pistas de aterrizaje de presuntos contrabandistas.

El 6 de diciembre, el Cnel. de Aeronáutica César Alfonso comandó un ataque aéreo a la pista "El Porvenir", ubicada en Puerto Indio, Alto Paraná, sin contar con una orden judicial escrita para efectuar el operativo y ocasionando graves daños a las instalaciones. La pista era propiedad de Jotvino Urunaga, conocido comerciante de la zona, sindicado como presunto contrabandista y uno de los aportantes del Movimiento de Reconciliación Colorada, línea política del Partido Colorado opositora a la actual administración del Presidente Wasmosy.

Del total de 24 pistas que habían sido detectadas para su posterior inutilización, 5 fueron destruidas en el marco del operativo y 20 fueron autodestruídas por sus propietarios ante el temor del ataque aéreo.

Fueron presentadas querellas criminales contra el Gral. César Cramer, comandante de la Fuerza Aérea, ante la justicia ordinaria de la circunscripción de Alto Paraná; quien fue sobreséido libremente ya que había obrado con el permiso verbal del juez de turno.

Operativo Yhaguy:

En enero de 1996 se desató un amplio operativo militar de allanamientos y cortes de ruta en la zona limítrofe de los Departamentos de la Cordillera, San Pedro y Caaguazú, comprendiendo los municipios de 1 de Marzo, Juan de Mena, Cleto Romero y Carayao. Esta acción militar denominada Operativo Yhaguy, movilizó a 300 soldados de la Caballería a cargo de los mayores Juan de la Cruz Ayala, Luis González Argaña y los Tte. Coroneles Adolfo Villazán ti y Urdí Díaz.

El Operativo Yhaguy fue realizado, sin haber dado ningún informe a la Policía local, en base a una promesa hecha por el Gral. Lino Oviedo de "limpiar" la zona de delincuentes y abigeos. Se realizaron, sin orden judicial, allanamientos de viviendas privadas en varias

localidades y se requisaron del poder de particulares 200 armas de fuego de ligero calibre, de las que habitualmente portan las personas en zonas rurales aisladas. Las armas incautadas quedaron en poder de los militares del I Cuerpo de Ejército. Asimismo se realizaron controles en la Ruta 3 donde se detuvieron vehículos y se exigieron documentos personales

Intervención en las huelgas generales:

En las dos huelgas generales convocadas por las centrales sindicales, el 28 de marzo y el 2 y 3 de mayo, se notó una fuerte presencia militar en las calles con el objetivo de amedrentar a los huelguistas. El 28 de marzo, tropas de la I División de Caballería tuvieron una marcha administrativa, con sus pertrechos bélicos, coincidentemente en las zonas donde se concentraban piquetes de huelguistas. El 2 y 3 de mayo, camiones de las Fuerzas Armadas, custodiados por soldados fuertemente armados, cubrieron el servicio de transporte público que estaba paralizado por el alto acatamiento de la huelga en el sector transporte. En algunas zonas se registraron incidentes entre huelguistas y efectivos militares.

Intervención en ocupación de Antebi:

Vecinos de las localidades de San Carlos del Apa y Sgto. José Félix López (Dpto. de Concepción) y el Ing. Luis Aníbal Schupp, ganadero de la zona, denunciaron que efectivos militares del Destacamento de Frontera de San Carlos, dependiente de la II División de Caballería, compuestos por tres sub-oficiales y 20 soldados fuertemente armados al mando del Teniente 1 Nelson Proto López, estuvieron amedrentando a campesinos ocupantes del latifundio CIPASA, propiedad de Roberto Antebi, de unas 501.000 hectáreas. La ocupación de unas 200 familias se produjo en una fracción de 264.000 hectáreas expropiadas por el Congreso en 1994, pero que estaban en litigio judicial ante la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo a los denunciantes, el amedrentamiento tenía como objetivo desalojar a los ocupantes del predio invadido.

Allanamientos en Misiones:

Fausto Vera y Celedonia González denunciaron el 26 de setiembre ante la Fiscalía del Crimen de la circunscripción de Misiones que militares de la III División de Infantería de San Juan, allanaron su domicilio en forma violenta, propinándoles golpes y amenazándoles

con disparar, en un operativo de rastillaje en busca de un conscripto de la unidad que había desertado llevándose un fusil M-16. Los denunciadores agregaron además que los militares les habrían robado 250 mil guaraníes en el allanamiento. Sin embargo, un día después, desistieron de la denuncia presentada, sin saberse el motivo.

Ejecución de órdenes judiciales:

El 2 de noviembre de 1996, tropas de Caballería al mando del Teniente Magno R. López, del Fortín Caballero, procedieron a cumplir una orden judicial de allanamiento de la Estancia "Las Isidoras" (Chaco) dictada por el Juez de Paz local. La intervención militar tuvo como objetivo capturar una banda de abigeos y dejó como saldo el apresamiento de varias personas y la muerte de Alcides Benítez Espinoza, supuesto cuatrero.

Familiares del Tte. Cnel. (SR) Ramón Martínez -procesado por falsificación de instrumentos públicos- en el marco de una investigación judicial que busca descubrir a una red de falsificadores de pasaportes paraguayos, denunciaron que el mismo fue detenido en noviembre de 1996, sin orden judicial en un allanamiento en el que participaron militares, policías y tres norteamericanos sin identificar. La jueza del crimen de Ciudad del Este Beatriz Venialgo, quien investiga el caso había dispuesto que el mismo guarde reclusión en la III División de Caballería, pero el mismo fue trasladado al Regimiento Escolta Presidencial donde permanecía incomunicado.

INSEGURIDAD EN ZONAS ALEDAÑAS A INSTALACIONES MILITARES

Muchas instalaciones militares y cuarteles de gran poder de fuego se encuentran enclavados en lugares populosos, rodeados de viviendas particulares, que corren serio riesgo ante las prácticas de tiro efectuadas en los polígonos de los cuarteles o en casos de golpes militares como el ocurrido en abril de 1996. Cuarteles como el Regimiento Escolta Presidencial (sobre la Avda. Mcal. López), la I División de Infantería (en el barrio Tacumbú) y la I División de Caballería (en Campo Grande) representan serio riesgo para los habitantes de las zonas aledañas. No existe un plan del Gobierno de trasladar estas unidades a lugares despoblados donde no exista peligro para la población.

El 30 de setiembre, murió Alejandro Quintana Torres (9 años) y quedó gravemente mutilado Ricardo Cardozo (10 años) tras haber activado una granada anti-tanque que había quedado sin explotar en el polígono de tiro del Comando de Artillería, ubicado en una ladera del Cerro Hu (Paraguarí). El polígono de tiro se encuentra en un lugar público, de fácil acceso, muy próximo al barrio San Miguel de la ciudad de Paraguarí; no contaba al momento de producirse el accidente con ninguna valla, ni señalización que prohíba el ingreso al lugar. Asimismo, no existía ningún control por parte de los militares de la Artillería para detectar y desactivar los proyectiles que no explotaban en las prácticas de tiro que los artilleros desarrollaban en la ladera del cerro. El comandante de la unidad, Gral. Mario Gómez de la Fuente, no fue sumariado ni removido del cargo. Los familiares de los menores víctimas del accidente promovieron una demanda civil contra las Fuerzas Armadas.

ABUSO DE AUTORIDAD MILITAR

Evaristo Román Ferreira presentó denuncia el 11 de diciembre de 1995 contra el Tte. Cnel. Báez Llamosas por intento de homicidio y amenaza de muerte. Refiere la denuncia que, siendo las 00:30 horas del 9 de diciembre, su hijo menor salió al patio de su vivienda a realizar sus necesidades fisiológicas, cuando el Tte. Cnel. Báez disparó sobre el mismo desde el balcón de su casa vecina; al escuchar el estampido, refiere el denunciante, el mismo salió al patio y recibió amenazas de muerte porque su hijo supuestamente le había faltado el respeto a su señora.

Nilda Antolina Jiménez de la Sobera denunció al Cap. Infantería Amado Amarilla Zayas, con destino en la III División de Infantería de San Juan, por intento de homicidio el día 8 de enero. De acuerdo a la denuncia, debido a problemas de estacionamiento, ambos tuvieron un altercado verbal, ínterin descendió del vehículo el Cap. Amarilla en total estado de ebriedad y desenfundando su pistola, la apretó contra la sien de la denunciante y la amenazó de muerte; posteriormente se dio a la fuga.

El intendente de San Juan, Nicodemus Rodríguez, denunció a varios sub-oficiales de la III División de Infantería de San Juan, por actos de vandalismo que venían provocando en fiestas realizadas en el Sportivo Obrero de esa ciudad, cuando en total estado de ebriedad provocaban la estampida de la concurrencia disparando con sus armas. No se registró ninguna sanción con respecto a estos hechos.

María Colman Santander presentó denuncia el 2 de abril en representación de su marido Juan Ramón Santander Centurión, por

intento de homicidio en contra del Sgto. Epifanio Ferreira Godoy, de la Dirección del Servicio Agropecuario del Ejército, con asiento en Luque. De acuerdo a la denuncia, la víctima intentó terciar en una discusión que su hermano y el sargento sostenían en un bar, cuando acusó impacto de un disparo a la altura de la columna, quedando parálítico como consecuencia de la herida.

Luciana Matto, pobladora de Fortín Caballero (Chaco) presentó denuncia ante la Fiscalía General del Estado sobre abigeato en contra del Tte. Magno López quien presta servicio en el Destacamento Militar de Fortín Caballero. De acuerdo a la denuncia, el citado Tte. Magno López en fecha 15 de julio, se presentó en el domicilio de la denunciante con otros militares portando fusiles automáticos de gran calibre y en forma arbitraria y prepotente, y sin exhibir orden judicial alguna, procedieron a robarse cinco caballos de su establecimiento.

SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

El Estado paraguayo mantiene históricamente el régimen de servicio militar obligatorio (SMO) como sistema destinado a garantizar la participación civil en el mantenimiento de las instituciones armadas del Estado. El marco legal actual que establece y regula el SMO está constituido por el artículo 129 de la Constitución Nacional y la Ley 569 de 24 de Diciembre de 1975. En tiempo de guerra o estados de excepción que supongan emergencia nacional, la misma legislación es aplicable, previendo la movilización de las reservas en la medida de lo necesario y por el tiempo que dure el conflicto.

De acuerdo a esta normativa, todos los ciudadanos paraguayos varones, desde los 18 años de edad están obligados a prestar SMO -durante 1 año- en las Fuerzas Armadas o en la Policía Nacional. No obstante, para los estudiantes del ciclo secundario que estén cursando el 4 año, existe un régimen especial -el CIMEFOR- por el cual prestan SMO en dos períodos de cinco semanas cada uno. La permanencia en la reserva, con los deberes que esta situación conlleva, dura hasta los 50 años de edad.

Las mujeres no prestan SMO, pero se prevé su incorporación en caso de necesidad durante conflicto armado internacional. Los habitantes de los pueblos indígenas están exonerados constitucionalmente del SMO.

Servicio Militar obligación desigual

Para una estimación del impacto del SMO en la población, tomaremos como base la cantidad de jóvenes entre 15 y 19 años, que de acuerdo al **Censo de Población y Viviendas de 1992**, son 196.052; si de esta cifra descontamos a los indígenas (2.603), a los impedidos físicos (1.839) y extranjeros (11.437), tenemos que la población afectada directamente en el quinquenio es de 180.173, lo que da un promedio anual de 36.034 personas obligadas a realizar el servicio militar.

Según datos de las Fuerzas Armadas y la Policía, unos 23.275 jóvenes (64,6% de los legalmente obligados) prestan servicio anualmente como conscriptos de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y en el CIMEFOR, aunque esta cifra ha sido denunciada por el diario Ultima Hora como sobredimensionada [**ver: Ultima Hora, 24/08/96. Pág. 3**]. Del contraste de estos datos, vemos que cada año hay 12.759 jóvenes (35,4% del total obligados) que no realiza el SMO. La proyección de crecimiento demográfico de la población indica el mantenimiento de esta tendencia.

El excedente exonera por diversos canales legales o ilegales o bien permanecen en situación de infracción forzada. Esta situación se produce debido a que el cupo de conscriptos designado por las Fuerzas Armadas y por el Presupuesto General de la Nación es inferior al número de jóvenes en edad de realizar el servicio militar obligatorio, no existiendo ninguna ley que les exonere de su obligación militar, por lo que el excedente que arriba se señalaba está forzado a permanecer como infractor hasta la edad de 26 años, en que la Ley 569 estipula que decae la obligación de la prestación del servicio.

Esta disfunción entre la universalidad del SMO pretendida por la ley y la discriminación real de su prestación efectiva genera en los forzados a ser infractores la búsqueda de canales ilegales para no permanecer en esa situación, a través de la compra de exoneraciones del SMO fraudulentas.

En enero de 1996, el Movimiento de Objeción de Conciencia y periodistas del diario Ultima Hora de Asunción, hicieron pública una investigación realizada para detectar y obtener pruebas de este negocio ilícito. Los responsables de la investigación identificaron un lugar que bajo la apariencia de un bar ubicado frente al cuartel de la Dirección del Servicio de Reclutamiento y Movilización (DISERMOV), operaba como punto de encuentro entre los interesados en comprar su exoneración del SMO y los gestores encargados de conseguirla.

De acuerdo a los resultados de la investigación, la venta de las exoneraciones se realiza desde las mismas dependencias de la DISERMOV, ya que las libretas de baja vendidas son verdaderas, con

todas las formalidades exigidas por la ley y los reglamentos, con las firmas y sellos verdaderos de las autoridades militares competentes, sólo que certifican exámenes médicos que nunca se realizaron, enfermedades que no existen y que declaran inaptos a personas que serían aptas para la prestación del servicio.

Un objetor que actuaba de señuelo, se hizo pasar por un cliente, y selló trato con el dueño del bar quien le conseguiría la baja del SMO por 250.000 guaraníes (125 US\$) en una primera entrega, y 50.000 guaraníes (25 US\$) para la entrega definitiva de la baja. Todas las conversaciones, desde el trato hasta la entrega de la baja, fueron grabadas así como se obtuvieron tomas fotográficas del momento. El señuelo de la investigación obtuvo su baja del SMO en un mes y fue declarado inapto en la inspección médica. Cabe señalar que el objetor jamás había pisado el recinto de la DISERMOV ni sometido a examen médico alguno.

Con estas pruebas en mano, se radicó denuncia en la Fiscalía General del Estado y el 15 de enero de 1996, se allanó el bar donde se incautaron documentaciones pertinentes de aproximadamente 13 personas que habrían comprado su baja en esos días.

El Ministerio de Defensa ordenó una auditoria interna, que arrojó como resultado la acusación del delito de falsedad ideológica en instrumento público en contra del objetor y del periodista que habían realizado la investigación, al sostener que éstos habían realizado todos los trámites legalmente. Debido a la presión de la opinión pública y a lo inverosímil de las conclusiones de la primera auditoria, el Presidente de la República y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ordenó una nueva auditoria que en un primer momento separó de sus cargos a los responsables de la DISERMOV.

De acuerdo a datos obtenidos en la investigación, provenientes de la auditoria interna realizada en la DISERMOV, existen unos 226.309 casos de personas que fueron exoneradas por enfermedades y otras causas en el período 1989-1995. Sin embargo, en el mismo período, prestaron efectivamente SMO una 96.000 personas aproximadamente, lo que en otros términos, significa que un 70% obtuvo su exoneración, en forma legal o ilegal; cifra sumamente alta, que refleja el nivel al que llegó la corrupción dentro de la administración del SMO.

Fueron implicados en tráfico de bajas los Coroneles Luis Duarte y Francisco Benítez, director y subdirector de la DISERMOV, Máximo B. Argüello, presidente de la Comisión Examinadora de Conscriptos, Cnel. DEM Reinaldo López Duarte, jefe de la Sección Tasa Militar de la DISERMOV y al Mayor (SR) Catalino Franco Barrios, jefe de la sección licenciamiento e incorporación, como asimismo Bernardo Galarza

Agüero, gestor y dueño del bar donde se comercializaban las exoneraciones.

Sin embargo, a pesar de haber sido separados de sus cargos, ninguno de los oficiales militares indiciados como presuntos culpables en el ilícito fue procesado hasta el momento por la justicia ordinaria así como tampoco fueron dados de baja. Como resultado final, la auditoria ordenada llegó a la conclusión que el proceso de tramitación de la baja del objetor había sido normal.

El proceso judicial en la justicia ordinaria solo arrojó un detenido -el civil dueño del bar- que, aunque aún no fue condenado, sigue como único procesado en el caso.

En setiembre de 1996 similar denuncia la realizaron periodistas del Diario Noticias quienes lograron comprar una libreta de baja del Centro de Reclutamiento N 21 de Ciudad del Este. Como principales responsables de este ilícito se sindicó al Director de Centro, el Cnel. Andrés Saucedo Sosa y a Pedro Brizuela, gestor de la unidad.

Reclutamiento forzoso

Existen dos períodos de reclutamiento al año en los meses de febrero y setiembre, durante los cuales se convoca a la población llamada a presentarse a cumplir con el SMO. El llamado a filas se hace público mediante bandos y edictos publicados en los diarios, radios y televisión, así como con avisos fijados en instituciones públicas y lugares de tránsito. El Estado no cuenta con un padrón general donde pueda localizar a todos los ciudadanos, por lo que el reclutamiento se realiza al azar y no abarca a la totalidad de las personas que están en edad de prestar SMO.

El DISERMOV cuenta con 23 centros distribuidos en todo el país donde se enrolan las personas que se presentan voluntariamente al llamado del SMO, y tras el enrolamiento son asignados directamente a la unidad militar donde prestarán un año de servicio.

Casi nunca se logran completar las plazas disponibles con los voluntarios, por lo que las Fuerzas Armadas y Policiales llevan a cabo operativos de reclutamiento forzoso en la vía pública, sin mediar orden escrita de juez competente y con uso intimidatorio de fuerza, coacción física y ausencia de debido proceso ante la justicia ordinaria. En la mayoría de los casos referidos, las víctimas son de condición humilde, lo que indicaría una focalización discriminatoria del reclutamiento en las capas sociales más desfavorecidas.

En todos los casos, los militares nunca comunican a los familiares del joven reclutado del paradero del mismo; luego de varios días de deambular por comisarías y cuarteles los familiares de la víctima se enteran de la situación de éste.

El hermetismo de la institución castrense impide conocer el número exacto de soldados que presumiblemente fueron secuestrados para cumplir con el SMO, aunque por la frecuencia y localización de las denuncias se deduce que dicha práctica es generalizada y un gran número de soldados fueron reclutados en esos operativos.

Cándido Eladio González y Juan Ángel Vázquez, denunciaron el 26 de abril de 1996, el secuestro de menores de edad -entre ellos sus hijos- en la zona de Itakyry (Alto Paraná) por parte de efectivos militares que estaban reclutando soldados para los destacamentos militares del Chaco. Los denunciantes afirman que un total de 12 jóvenes del lugar habían sido secuestrados de sus propios domicilios y estaban con paraderos desconocidos. *"Preocupados por esta situación, estamos recorriendo todos los cuarteles para buscar a nuestros hijos, siendo recibidos con evasivas por parte de los militares"*, afirma la denuncia.

Felipe Neri Benítez Figueredo (22 años) fue secuestrado por efectivos de las Fuerzas Armadas, el 30 de agosto de 1996 a las 8:00 horas, a la altura de la localidad de Fortuna (Alto Paraná) cuando regresaba en un transporte público a su domicilio particular en Nueva Conquista, luego de haber participado de un encuentro de jóvenes organizado por la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA).

Rodrigo Miguel García Armoa (19 años) fue secuestrado por militares el 10 de setiembre alrededor de las 7:30 horas en el cruce internacional de Oviedo, en momentos en que este se dirigía de Santaní rumbo a su domicilio en la ciudad de San Lorenzo, cuando fue interceptado el transporte en el que viajaba y obligado a bajarse por la fuerza y contra su voluntad por los militares encargados del operativo. Inclusive, unos periodistas de la zona lograron captar tomas fotográficas y fílmicas del momento del secuestro y entrevistarse con el mismo. En la grabación del video se lo ve temeroso por no saber a donde lo llevaban y preocupado porque sus padres no iban a ser avisados.

En los casos de Benítez y García se presentó una acción de hábeas corpus reparador, pero el mismo resultó ineficaz porque el Comandante en Jefe, Juan Carlos Wasmosy jamás remitió informe sobre la causa de la detención de estos jóvenes, así como tampoco fueron presentados los detenidos en el plazo que establece la ley. El juez encargado no continuó con las diligencias que correspondían.

Hipólito González denunció que su hijo menor de 15 años fue secuestrado por militares del Centro de Reclutamiento N 21 de Ciudad del Este, en setiembre de 1996; como encargado de dicho operativo estaba el Mayor Neri Nicolichia, sobre quien existen ya denuncias por secuestro de menores para obligarlos a realizar el SMO en mayo de 1993, y complicidad en los casos de Sebastián Coronel Peña (20 años), Pablo César Osorio (15 años) y Venancio Vera (15 años), objetores de conciencia secuestrados en San Joaquín (Dpto. de Caaguazú) en febrero de 1995.

Reclutamiento de niños

La Ley 569/75 del SMO establece claramente como edad mínima los 18 años cumplidos para la incorporación al servicio activo. Además, existe responsabilidad penal para quienes recluten a menores de la edad establecida. **Las autoridades que reclutan a menores de diez y ocho años de edad (...) sin perjuicio de la responsabilidad penal serán destituidos o inhabilitados por cinco años para ocupar cargos públicos** (art. 56 Ley 569/75). La legislación interna en este punto establece estándares superiores a los establecidos en la Convención de los Derechos del Niño y en las Convenciones de Ginebra.

No obstante las claras disposiciones legales que prohíben el reclutamiento de niños menores de 18 años, las Fuerzas Armadas y Policiales practican el reclutamiento forzoso y el enrolamiento voluntario de menores de entre 14 y 17 años, convirtiéndose esto en una práctica sistemática, constante y numerosa, que hasta el momento no ha registrado sanción alguna.

Pese a no existir informes oficiales acerca de la edad de los soldados incorporados en las Fuerzas Armadas y Policiales, y a la imposibilidad de obtenerlos, se estima que hay un gran porcentaje de jóvenes menores de 18 años incorporados al SMO.

Los militares siempre se excusaron sosteniendo que los mismos jóvenes eran quienes falseaban su edad para ser aceptados en SMO, y en algunos casos contaban con la autorización de sus padres y aún venias judiciales expedidas por juzgados del menor. El vocero de las Fuerzas Militares, Cnel. Carlos Ovando sostuvo el 25 de enero que bajo ninguna excusa un militar puede rechazar a un voluntario en esas condiciones.

En algunos casos, como en la Brigada de Paracaidistas de la Fuerza Aérea, los militares hacen firmar a los padres un documento donde se exonera de toda responsabilidad a las Fuerzas Armadas, al Estado

paraguayo y a los oficiales a cargo de los conscriptos por los daños físicos que pudieran sufrir los menores de edad durante el cumplimiento del SMO.

El Fiscal General del Estado solicitó el 1 de febrero de 1996 a la Corte Suprema de Justicia que suspenda el otorgamiento de venias judiciales que daban los juzgados del menor para que éstos hagan el SMO con el consentimiento de sus padres antes de la edad requerida. *"El ejercicio de la patria potestad se realiza en forma abusiva e involucra no sólo los derechos sobre los hijos sino más bien obligaciones. Entre éstas, destacamos muy especialmente la defensa de su integridad física que puede estar en peligro cuando realiza el servicio militar, sobre todo donde existe, por su propia naturaleza, peligro constante. Por lo tanto es urgente la reglamentación para que la venia sea usada para casos excepcionales y debidamente justificados"* sostenía en sus consideraciones el Fiscal General del Estado.

La Corte Suprema de Justicia resolvió suspender el otorgamiento de venias judiciales a través de los Juzgados del Menor, con lo que desde ese momento, cualquier autorización de los padres carecía de absoluta validez.

Sin embargo la práctica del reclutamiento de niños siguió siendo una constante. Como muestra, en setiembre de 1996, durante una visita de inspección de los Diputados Sergio López y Fernando Kurtz, miembros de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, a la IV División de Infantería de Joel Estigarribia, constataron que de 386 soldados que revistaban en la unidad, la mitad no tenía la edad mínima establecida por ley para cumplir con el SMO.

Siniestrabilidad en el SMO.

A pesar de las promesas expresadas por el Presidente Wasmosy en la inauguración del período de instrucción de los CIMEFOR, el 2 de enero, cuando aseguró que en el SMO *"los jóvenes serán tratados como seres humanos y servirán a la Patria como tales"*, se registró un preocupante número de accidentes y homicidios en perjuicio de personas que se hallaban cumpliendo el SMO.

Estas muertes y accidentes se deberían en la mayoría de los casos a los excesos cometidos por superiores en la aplicación de castigos a los reclutas, así como a la falta de garantías para la vida que ofrecen los materiales bélicos, las instalaciones y las actividades del SMO. Asimismo, una causa de coadyuva a muchos accidentes y muertes es la ausencia de un debido examen médico previo a la incorporación

que posibilite descubrir a priori las deficiencias físicas o trastornos adaptativos incompatibles con el SMO.

No obstante, el vocero de las Fuerzas Militares, Cnel. Carlos Alberto Ovando, señaló el 29 de marzo de 1995, que es normal una tasa del 7% de baja del personal militar en tiempo de paz, por diversas causas. *"Todas las muertes aunque sea una, son lamentables, pero en proporción a la cantidad de integrantes de las FFAA, creo que no es significativa"* sostuvo el Ministro de Defensa Hugo Estigarribia el 23 de diciembre de 1995.

Muertes

Freddy Velázquez Torres (16 años) quien prestaba su servicio en el Comando de Infantería de Marina de Asunción, murió el 6 de diciembre de 1995 víctima de un disparo. Fue sindicado como principal responsable el sub-oficial 2do. Higinio Fromherz Maqueda, quien de acuerdo a informaciones de testigos presenciales, golpeó duramente al marino y posteriormente le disparó con una pistola 9 mm., a la cara, tras haber sostenido una discusión con éste. El orificio de bala tenía entrada en la frente, y presentaba un marcado tatuaje de pólvora, por lo que el disparo se realizó desde cerca; asimismo tenía moretones en el cuello y los dedos de la mano destrozados. Los oficiales que entregaron el cuerpo de Freddy Velázquez ofrecieron al padre de éste, Daniel Velázquez, la suma de 1 millón de guaraníes a cambio de la firma de un documento. El caso se halla investigándose en el Juzgado del 3er. Turno de la Capital, donde el sub-oficial Fromherz se halla procesado pero no existe orden de detención contra el mismo.

Vicente Ariel Noguera (17 años) quien realizaba su segundo período de instrucción en el CIMEFOR con asiento en el III Cuerpo de Ejército, falleció en circunstancias misteriosas el 11 de enero. De acuerdo a informaciones de familiares y testigos presenciales, Ariel Noguera había tenido un problema con un sub-teniente, por lo que fue castigado y enviado al calabozo en la tarde del 10 de enero, de donde no se lo volvió a ver hasta la mañana del día 11 de enero en que fue encontrado muerto en la cuadra donde dormía su pelotón. La primera versión dada por los militares fue que el deceso se produjo por "muerte súbita". Sin embargo, diversas circunstancias señaladas por testigos desechan esta tesis, como por ejemplo que Vicente Ariel debía presentarse a prestar servicio en Lagerenza, y sin embargo por causas desconocidas quedó retenido en Mariscal Estigarribia; su ropa interior estaba manchada con sangre como si hubiese sido abusado sexualmente; los militares quisieron llevar el cuerpo al Hospital Militar sin autorización de los padres; las dos autopsias que fueron

practicadas, así como los diversos análisis médicos no hallaron explicación a la causa de la muerte. El caso fue denunciado en la Fiscalía General del Estado el 15 de enero, pero la denuncia se traspapeló y no se abrió sumario alguno; recién el 6 de setiembre con la presentación de la formal querrela criminal promovida por la madre, María Noguera, la Justicia ordinaria inició la investigación de los hechos que prosigue hasta la fecha. La Justicia Militar todavía no cerró la investigación abierta en esa instancia.

Inocencio Barrios Guzmán (15 años) quien prestaba servicio en la Comisaría 11 de Ita Juru (Misiones) falleció el 21 de enero al ser herido con disparo de pistola que de acuerdo a información dada por la Policía Nacional, habría sido disparada por Fidel Alvarenga, otro conscripto que prestaba servicio en la unidad. De acuerdo a las pericias médicas practicadas, Fidel Alvarenga tenía antecedentes de ataques epilépticos. El caso se investiga en el Juzgado de Instrucción de San Juan.

El conscripto Alfredo Guzmán Rivas (19 años) afectado al servicio de la Policía Nacional en la Comisaría 16 de Fasardi, cayó abatido por disparos de un particular el 27 de enero.

Brígido Rotela Ferreira (16 años) soldado de la I División de Caballería se suicidó ingiriendo una sustancia venenosa el 23 de febrero. Las circunstancias que rodearon a su suicidio, dan cuenta de que el mismo había salido de permiso 15 días antes de tomar esa drástica determinación, y por causas desconocidas había decidido no regresar. Presionado por su padre para volver al cuartel, se escapó de su casa y se suicidó.

Andrés Castillo (17 años) del Comando de Infantería de Marina falleció el 19 de julio, cuando éste se encontraba realizando ejercicios militares con tropas del CIMOE. Luego del almuerzo, de acuerdo a la versión oficial, el soldado se dirigió en compañía de otro camaradas a la Laguna Vista Alegre (Chaco'i) cercana al lugar de entrenamiento, donde pereció ahogado.

El mismo día murió Néstor González (17 años) del Batallón de Ingeniería de Gral. Bruguez, como consecuencia de un disparo de su propia arma de fuego, un fusil M-16, que estaba accidentalmente cargada. La Justicia Militar ordenó la investigación de ambos hechos, sin que se conozcan los resultados.

Minusvalías físicas.

Abdo Ramón Giménez Ovelar denunció que fue víctima de un disparo cerca de la columna vertebral cuando prestaba servicio en la DISERTREN en el año 1987. En su tratamiento ya gastó más de 45 millones de guaraníes y las Fuerzas Armadas jamás se responsabilizaron del caso.

José Luis Rojas Téllez (23 años) denunció haber sufrido un accidente cuando prestaba SMO en 1989, mientras realizaba trabajos limpieza en el patio de la casa del Capitán de Corbeta Olímpio Morán Peralta. En un momento dado una botella explotó y una esquirla le afectó el ojo derecho. Fue intervenido quirúrgicamente en el Hospital Militar, pero sin estar completamente reestablecido y sin habersele quitado la sutura fue enviado nuevamente a su unidad (la Patrullera 02 Nanawa) donde sufrió una infección a raíz de la cual perdió la visión del ojo. Nunca recibió ningún tipo de indemnización por parte de las Fuerzas Armadas.

Los conscriptos Fermín Ramírez (16 años), Mario Alberto Cristaldo Adorno (17 años) y Armín Erico Rotela (14 años) de la I División de Infantería a cargo del Gral. Brig. Cirilo Velázquez, fueron intervenidos quirúrgicamente en enero tras haber sufrido hernia inguinal los dos primeros y fimosis el último, como consecuencia de los trabajos forzados que realizaban en una olería de la Unidad. Voceros de las Fuerzas Armadas desmintieron que los conscriptos hayan sido obligados a trabajar en una olería, y a la vez sostuvieron que las dolencias que padecían los conscriptos eran anteriores a su incorporación al SMO.

Por su parte, otro conscripto Carlos Alberto Yahari (18 años) sufrió traumatismo en el ojo derecho al soltarse una correa de una máquina que estaba manipulando. La Fiscalía General del Estado tomó intervención en todos estos casos, pero no impulsó la apertura de un sumario por considerar que no constituían hechos delictivos.

El conscripto Arnaldo Benítez, del Destacamento Militar "Wenceslao López", dependiente de la V División de Infantería fue herido con un disparo de arma de fuego el 21 de junio. El hecho se produjo cuando el Vice-sgto. Rolando Duré se ofuscó porque el soldado no había cumplido una orden y le disparó intencionalmente. El vice-sgto. Duré recibió un castigo disciplinario.

Apolinario Santander Barrios presentó el 30 de julio una denuncia solicitando indemnización por causa de un accidente sufrido durante el SMO. Según la denuncia, Santander prestaba SMO en la II División de Caballería, comisionado en el Destacamento de Itacurubi del Rosario, cuando sufrió un accidente al clavársele una astilla en el ojo derecho. A pesar de haber sido intervenido quirúrgicamente, fue licenciado del SMO sin haber recuperado la vista.

Aguedo Denis Torales presentó denuncias por lesiones sufridas durante el cumplimiento del SMO en el III Cuerpo de Ejército en 1994. El mismo, denuncia que durante su servicio realizaban talas de árboles de karanda'y; en una ocasión uno de los árboles cayó sobre él provocándole graves lesiones en la columna vertebral de las cuales todavía no se ha recuperado. El mismo nunca recibió indemnización alguna por las lesiones sufridas.

Carlos Alberto Rotela (19 años) presentó denuncia por lesión corporal grave y abuso de autoridad del que fuera víctima el 27 de diciembre de 1995, cuando prestaba SMO en la Sub-comisaría 34 de Puerto Rosario (Dpto. San Pedro). El conscripto denuncia que pintando la sub-comisaría, recibió la agresión de un conscripto antiguo de nombre Milciades Osorio, quien le arrojó cal viva al ojo derecho. El jefe de la unidad, Sub-Ofic. Adriano Ortíz Vallarta, intentó por todos los medios ocultar el hecho para que no trascienda a sus superiores, y por este motivo impedía que el denunciante recibiera atención médica en el Hospital de Policía. A raíz de esta situación, el conscripto Rotela casi perdió el ojo; sólo después de radicada la denuncia correspondiente en julio de 1996 ante la Fiscalía General del Estado y ante la Comisión de Defensa de Diputados, el conscripto fue internado para su tratamiento en el Hospital de Policía.

Heriberto Vera (19 años), agente conscripto que prestaba SMO en la Comisaría N 11 de Loma Grande, presentó denuncia sobre un hecho de lesión corporal grave y abuso de autoridad en contra del Sub-Ofic. Aydte. Sergio Agüero. De acuerdo a la denuncia, Vera se encontraba descansando en compañía de otros camaradas cuando se presentó el Sub-Ofic. Agüero, quien empezó a jugar con su revólver calibre 38, que aparentemente estaba descargado, y a disparar a los conscriptos para asustarle con el chasquido del gatillo. Sin embargo, la pistola estaba cargada y se disparó alcanzando la pierna izquierda del denunciante, a la altura de la rodilla. A pesar de recibir atención médica, el denunciante deberá guardar más de un año de reposo, lo cual le imposibilitará trabajar para el mantenimiento de su hogar. Asimismo, el Comisario Vidal López, jefe de la Comisaría N 11 fraguó un parte policial donde decía que el denunciante se había autoherido al disparársele accidentalmente un revólver; además, el conscripto Vera fue obligado a declarar en ésta línea en el sumario administrativo que se abrió en la justicia policial.

Minusvalías sicológicas.

Nelson Ibarra (16 años) jinete del RC - 3, recibió en la madrugada del 4 de diciembre un disparo de pistola a la altura del riñón derecho, desconociéndose al autor; el mismo fue posteriormente derivado al

Hospital Neuropsiquiátrico, ya que el mismo padecía de alucinaciones persecutorias. Las Fuerzas Armadas deslindaron su responsabilidad, y negaron acceso a la prensa y a miembros de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.

Florencio Méndez (16 años) quien prestaba servicio en el III División de Caballería de Curuguaty fue remitido en diciembre al Hospital Neuropsiquiátrico, con síntomas de alucinaciones auditivas y visuales, configurando un cuadro de psicosis aguda, surgida durante la prestación del SMO.

Diego Ferreira (17 años) conscripto del Ejército fue hallado el 25 de mayo, abandonado en un corral de la compañía Ysypó, de San Juan-Misiones. El mismo presentaba huellas de maltratos físicos (moretones y cortes en la planta de los pies), se hallaba semidesnudo y con serias alteraciones mentales, que le impedían, entre otras cosas, recordar su domicilio y los nombres de sus familiares. La Policía recogió al conscripto abandonado y lo remitió al centro de salud local. No se abrió ninguna investigación del hecho

Los padres de Domingo Savio Villalba (22 años) denunciaron que su hijo quedó con trastornos mentales tras haber sufrido castigos físicos durante la prestación del SMO en la Dirección de Intendencia del Ejército, en octubre de 1991. Refiere la denuncia que el 28 de octubre de 1991, Domingo Villalba fue entregado a sus familiares en un deplorable estado de salud y con serios trastornos mentales. De acuerdo a la información de testigos y ex-camaradas, los familiares sostienen que Villalba fue duramente castigado por el Sgto. Irala de la Intendencia. No se abrió jamás una investigación sobre los hechos denunciados así como tampoco recibieron los familiares indemnización alguna.

Desapariciones.

Los padres de dos conscriptos del I Cuerpo de Ejército, Gaspar Aquino y Jorge Samudio, denunciaron la desaparición de los mismos en enero de 1996. De acuerdo a la denuncia, los mismos se presentaron voluntariamente a cumplir el SMO el 8 de enero, pero los oficiales del I Cuerpo de Ejército se excusaron afirmando que a esos conscriptos los dejaron ir porque no estaban a gusto en el cuartel.

Selva Melania Gaona Báez presentó denuncia por la desaparición de su hijo, Osvaldo Báez Gaona, conscripto que desapareció del I Cuerpo de Ejército presumiblemente en marzo de 1996. Refiere la denunciante que militares del I Cuerpo de Ejército le manifestaron

que Osvaldo Báez desertó el 21 de marzo, pero sin embargo, el mismo jamás volvió a su domicilio.

Torturas y tratos crueles

En el ámbito de las Fuerzas Armadas y Policía son utilizados de un modo sistemático y generalizado los castigos físicos y psicológicos así como ejercicios físicos que van más allá de la resistencia de los soldados (conocidos como "descuereos" en la jerga militar), causando en muchos secuelas irreversibles tanto físicas como psíquicas. Estos apremios físicos y psicológicos son usados como metodología para que sean respetadas las órdenes de los superiores y como punición ante actos de desobediencia o mal cumplimiento de las instrucciones.

Gustavo René Falcón, cabo aspirante de CIMEFOR, de la III División de Infantería de San Juan, denunció haber sido sometido a un brutal castigo el 2 de enero por parte de un teniente de apellido Bareiro. De acuerdo a la denuncia, el teniente Bareiro se ensañó con el cimeforista ya que el mismo había sido mejor egresado de su promoción y quería que demuestre si era o no el mejor, por lo que lo sometió a ejercicios físicos y golpes hasta que cayó desvanecido. No se registró sanción alguna por el hecho.

Carlos Alcides Chamorro (15 años), conscripto del RC 5 de Concepción a cargo del Cnel. Gustavo Adolfo Piñeiro, denunció ante la Comisión Permanente del Congreso el 24 de enero haber sido sometido a brutales castigos por parte de un superior suyo, el Sgto. Aydte Sergio Martínez, quien lo descuereó durante una mañana entera y posteriormente le propinó fuertes patadas. Debido a los castigos a los que fue sometido, quedó con una pierna totalmente inutilizada, con inflamaciones de las heridas y los músculos desgarrados. Su padre decidió retirarlo del cuartel, sin que se tenga informe de medidas que se hayan tomado en averiguación de los hechos.

Julio César Vallejo Ayala, cimeforista que prestaba servicio en el Liceo Militar "Acosta Ñu", denunció haber sido torturado por el Sargento Oviedo, hijo del Cnel. Ernesto Darío Oviedo Silva, comandante del Liceo. De acuerdo a la denuncia, el cimeforista fue levantado el 5 de enero en horas de la madrugada por Oviedo y otros sargentos, y llevado al baño, donde fue obligado a realizar ejercicios físicos y golpeado varias veces en el pecho. Posteriormente su estado se complicó y tuvo que ser internado en el Hospital Militar. Médicos de esta unidad le diagnosticaron bronquitis aguda y posteriormente neumonía.

Miguel Carlos Nechesni (17 años) conscripto al servicio del Batallón de Frontera de Encarnación, denunció ser sometido junto con sus camaradas a constantes decuereos y peladas de cabeza por un Capitán de apellido Morán.

Los padres del conscripto Miguel Giménez (17 años) de la II División de Caballería de Concepción, denunciaron el 19 de marzo ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados que su hijo había sido sometido a torturas. Como consecuencia de la denuncia efectuada, el conscripto fue escondido y miembros de la Comisión no pudieron constatar el estado de la víctima.

Familiares del conscripto Ramón Maldonado Núñez (15 años) del RC 5 de Concepción, denunciaron que éste estaba sometido a un castigo disciplinario que le habían aplicado por haber roto el parabrisas de un concejal municipal. La denuncia sostenía que el conscripto debería permanecer 45 días en el calabozo, además de pagar 280 mil guaraníes por el parabrisas al comandante de la unidad, Cnel. Gustavo Piñeiro.

Bernardo Méndez (28 años), oriundo de San Pedro, denunció que en 1983, cuando tenía 15 años, fue secuestrado para cumplir el SMO. Fue puesto al servicio de la Comisaría de San Antonio, donde presencié el asesinato por torturas de Mario Páez, un político anti-stronista; según su denuncia, los autores del homicidio serían el comisario Paulino Osorio (ya fallecido) y el sub-oficial Romildo Barrios, quienes sin embargo, acusaron al denunciante y a otro camarada suyo, Luis Gilberto Peralta, de ser quienes golpearon al político. En el marco de un sumario abierto en la Policía, fueron obligados a declarar en su contra y como consecuencia, recibieron un castigo de 2 años y 7 meses de arresto en la Guardia de Seguridad donde recibieron todo tipo de maltratos.

Los padres del conscripto Víctor Daniel Corrales (19 años) de la División de Saneamiento del Comando del Ejército presentaron una denuncia por golpes y maltratos que su hijo habría recibido el 13 de setiembre por parte del Vice-sgto Hilario Lugo. Refiere la denuncia que el soldado había sido golpeado varias veces y a consecuencia de ello sufrió una fractura en la muñeca. El Vice-sgto Lugo recibió un castigo de 72 horas de arresto disciplinario, que le aplicó el Mayor Rubén Molas, encargado de esa unidad. No se le aplicó otro tipo de castigo.

Los conscriptos Silvio Daniel Vargas (17 años), Joel Centurión Flecha y Ariel Centurión Flecha quienes prestaban servicio en el Batallón de Ingeniería N 3 con asiento en Limpio, denunciaron haber sido torturados por el Tte. Julio Vallejos. De acuerdo a la denuncia, el domingo 30 de setiembre, el Tte. Vallejos empezó con una seguidilla

de maltratos en contra de los menores, porque éstos no se habían presentado en forma debida ante el teniente tras la vuelta de sus días de permiso. Los maltratos referidos en la denuncia dan cuenta de que el Tte. Vallejos los obligó a pararse con las manos hasta que vomitaron; les dejaron tres días sin comida; les propinaron todo tipo de castigos físicos, baños con comida caliente, golpes y hasta mordiscos en la oreja. El 2 de octubre decidieron desertar ante la amenaza del Tte. Vallejos de torturarlos una vez llegada la noche; radicaron denuncia en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados y quedaron refugiados en el domicilio del Diputado Ramón Gómez Verlangieri, quien negoció la vuelta de los conscriptos a otra unidad y garantías para la seguridad de los mismos. El Tte. Vallejos fue sometido a sumario administrativo, aunque no se sabe el resultado de tal medida.

Oscar Ramón Argüello, conscripto del RC 5 con asiento en Concepción, denunció haber sido brutalmente golpeado por los tenientes Juan Carlos Martínez y Alfredo Rivarola, como castigo por haber salido de la unidad sin permiso, el 6 de noviembre de 1996. Junto al denunciante, también fueron golpeados con guachas, Miguel Flores (15 años), Miguel Alvarez (14 años), Oscar Urbieto (15 años), Luis Alberto Galeano (14 años) y Sandro Maciel. También refirieron el denunciante, que fueron obligados a "caminar" con los codos sobre un terreno lleno de piedritas.

LOS TRIBUNALES MILITARES

De acuerdo al sistema constitucional paraguayo, el conocimiento, juzgamiento y decisión sobre los actos de carácter contencioso y el castigo de los delitos tipificados por la legislación penal corresponde al Poder Judicial. No obstante la prohibición expresa de tribunales especiales, se reconoce la existencia de una justicia de excepción para el ámbito militar, con estricta sujeción a las disposiciones constitucionales referentes a la materia.

El artículo 174 de la Constitución Nacional establece que *"Los tribunales militares sólo juzgarán delitos y faltas de carácter militar, calificados como tales por la ley, y cometidos por militares en servicio activo. Sus fallos podrán ser recurridos ante la justicia ordinaria. Cuando se trate de un acto previsto y penado tanto por la ley penal común como por la ley penal militar, no será considerado como delito militar, salvo que hubiese sido cometido por un militar en servicio activo y en ejercicio de sus funciones castrenses. En caso de duda de si el delito es común o militar, se lo considerará como delito común. Sólo 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".

Asimismo, el marco legal de la justicia militar está constituida por la Ley N **840 Orgánica de los Tribunales Militares**, Ley N 843 **Código Penal Militar** y la Ley N **844 Código de Procedimiento Penal Militar en tiempo de paz y de guerra**, de 19 de diciembre de 1980

De acuerdo a lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Nacional, la jurisdicción de los Tribunales Militares es competente cuando se reúnen tres extremos necesarios:

- Los delitos y faltas deben ser calificados como tales por la ley penal militar. En caso de que el delito esté previsto y penado tanto por la ley penal común como por la ley penal militar, prevalecerá la jurisdicción ordinaria de no reunirse los demás extremos.
- El autor, cómplice o encubridor del delito debe ser militar en servicio activo. Esta condición comprende:
 - Los oficiales, suboficiales y empleados militares en acto de servicio.
 - Los militares asimilados, cuando son convocados para el servicio o incorporados a las Fuerzas Armadas, circunstancia en la que se halla el personal incorporado en virtud del SMO.
 - Los militares en servicio activo, en el desempeño de un servicio dispuesto por los superiores militares, para colaborar con reparticiones o autoridades civiles (art. 31 Código Procesal Penal Militar).
- El delito o falta militar debe ser cometido en ejercicio de funciones castrenses, lo cual excluye los delitos cometidos en circunstancias que hagan presumir excesos, desvíos o abuso de autoridad en virtud de las funciones castrenses asignadas; en tales casos, los hechos deben ser justiciables como delitos comunes ante la jurisdicción ordinaria.

El beneficio de la duda favorece a la jurisdicción ordinaria. En caso de surgir conflictos de competencia en el juzgamiento de un mismo hecho entre la jurisdicción militar y la justicia ordinaria, la resolución corresponderá a la Corte Suprema de Justicia previo dictamen de la Fiscalía General del Estado (art. 28, párrafo I, inciso e. del Código de Organización Judicial y art. 40 del Código Procesal Militar).

Sin embargo, a pesar de la claridad de las normas, la existencia de los Tribunales Militares significa una garantía de impunidad para los oficiales militares que cometen violaciones a los Derechos Humanos o

delitos comunes. Los Tribunales Militares han actuado en clara violación a normas procesales ocultando y destruyendo información, amedrentando a testigos y negando el acceso a los expedientes y sentencias que cerraron los casos. Por otra parte, la justicia ordinaria demostró ser ineficaz en la averiguación de hechos ocurridos en el ámbito militar, todo lo cual configura un cuadro de ausencia de garantías judiciales que se patentiza en:

Ausencia de sumarios abiertos en averiguación de los hechos denunciados:

A pesar de que la Justicia ordinaria cuenta con poderes suficientes para proceder de oficio, una mínima cantidad de las denuncias existentes tiene un sumario abierto.

Todos los expedientes -aún los abiertos en años anteriores- se hallan en el inicio de la etapa sumarial, estando algunos estancados desde hace años sin que pueda registrarse avance procesal alguno. En los casos denunciados de reclutamiento forzoso y esclavitud, no existe en ninguno de los mismos, expediente abierto en el fuero criminal ordinario.

Futilidad de los jueces del fuero criminal:

En los pocos casos en los que un juez del crimen tomó conocimiento del hecho, se mostró ineficaz para la investigación a fondo de los abusos. A pesar de tener poderes suficientes para proceder de oficio, en todos los casos, la apertura del sumario se supedita a la remisión de antecedentes por parte del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Este hecho ocasiona que todos los procesos se estanquen en esta etapa debido a la negativa del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de proporcionar los antecedentes de los casos al juez de la causa y no dar permiso para que declaren los militares que pudieran tener conocimiento de los hechos.

En el período de diciembre de 1995 a noviembre de 1996, no se ha registrado condena penal o civil alguna por violación a los derechos humanos por causa del SMO dictada por la justicia ordinaria. Ningún militar que, estando bajo proceso en la jurisdicción ordinaria, guarda prisión preventiva o ha sido separado del cargo. Asimismo, ningún militar ha prestado declaración indagatoria, testifical o informativa en los procesos pendientes.

Asimismo, en los casos de reclutamiento forzoso, el recurso de habeas corpus demostró ser ineficaz para la restitución de la libertad a los secuestrados, ante la actitud obstruccionista y omisa de los responsables de la institución castrense.

Impunidad militar:

De todos los casos registrados de violación a los Derechos Humanos por causa del SMO, los Tribunales Militares han condenado sólo a un sargento y a un sub-oficial en el marco de procesos que los sindicaron como autores de homicidios por presunto disparo accidental.

Las condenas citadas involucran al vice-sargento 1 de infantería Eladio Montiel condenado a 6 años de prisión el 3 de enero de 1996 sindicado como autor de la muerte por disparo del conscripto Cristóbal Méndez Morales; el vice-sargento fue dado baja absoluta de las FFAA por orden especial N 2 del 3 de enero de 1996. El sub-oficial de infantería de marina Higinio Fromerz Maqueda (24 años), fue condenado a 10 años el 8 de marzo de 1996, por el homicidio de Freddy Velázquez.

Se desconoce cual haya sido el trámite y la conclusión de los demás casos de homicidio sometidos a la jurisdicción militar, pero de acuerdo a lo informado en fuentes de los Tribunales Militares, se presume que las causas fueron sobreseídas libremente, por no constituir delito los hechos investigados. Cabe señalar que muchos de los casos que fueron archivados en la justicia militar cuentan con denuncias por homicidio en el fuero civil.

En las demás denuncias sobre torturas y malos tratos, reclutamiento forzoso y esclavitud de conscriptos no existe ningún sumario abierto en la jurisdicción militar.

Proceso secreto:

A pesar que la Constitución Nacional establece la publicidad como norma del proceso judicial (art. 17 CN) y de que la legislación procesal penal militar sea concordante con dicho principio, los familiares de las víctimas de violación a los derechos humanos por causa del SMO o sus defensores legales, no pueden acceder a las actuaciones procesales que se substancian en los Tribunales Militares.

De acuerdo a una práctica mantenida de hecho, los familiares y los defensores de las víctimas, sólo pueden acceder a los expedientes si cuentan con el previo permiso del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y Presidente de la República. Cabe señalar, que en los casos constatados, dicho permiso nunca fue otorgado si bien tampoco hubo una denegación expresa.

Estando prohibida de hecho hasta la vista de los expedientes, las causas se tramitan sin que las víctimas, sus familiares o defensores puedan controlar e impugnar pruebas o asistir a las actuaciones procesales. Asimismo, los familiares y sus defensores tampoco son notificados de las sentencias en dichos procesos, que se dictan y causan ejecutoria sin conocimiento de los mismos.

La abogada Julia Alonso, asesora jurídica de la Comisión de Defensa de Diputados y de Daniel Velázquez padre del marinero Freddy Velázquez Torres, denunció no haber podido acceder al expediente que investigaba en la justicia militar el homicidio del marinero ocurrido el 6 de diciembre de 1996. María Ramona Noguera, madre del cimeforista Vicente Ariel Noguera muerto en el III Cuerpo de Ejército de Mariscal Estigarribia, denunció también que le negaban acceso a ella y a sus asesores legales al expediente que investiga la muerte de su hijo en la justicia militar. También asesores legales de los padres de Víctor Hugo Maciel Alcaraz, muerto el 2 de octubre de 1995 en la I División de Caballería, no pudieron acceder al expediente que concluyó con el sobreseimiento libre de la causa en los Tribunales Militares.

Duplicidad en la tipificación de delitos:

Muchos delitos comunes están previstos y penados como delitos militares en el Código Penal Militar, creándose de esa manera una confusión en cuanto a la competencia y jurisdicción de los Tribunales Militares y la Justicia ordinaria, que perjudica la intervención del fuero criminal ordinario en el entendimiento y juzgamiento de las causas. Ejemplo de esta dualidad son los delitos de homicidio (art. 252 a 262 Código Penal Militar), la lesión corporal (art. 257), el robo (art. 214), el hurto (art. 219), el abigeato (art. 220), la estafa (art. 221), etc.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El concepto de defensa viene siendo objeto de una evolución progresiva en los últimos cuarenta años, haciéndose más manifiesto después de los cambios sufridos en los países del Este, que lo han abocado a una profunda revisión y redefinición.

Las Naciones Unidas en sus informes sobre Desarrollo Humano de 1994 y 1995 establece un nuevo concepto de seguridad humana: *Hace ya demasiado tiempo que el concepto de seguridad viene siendo conformado por las posibilidades de conflicto entre los estados. Durante un tiempo demasiado largo, la seguridad se ha equiparado a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país. Durante un tiempo demasiado largo, los países han tratado de armarse a fin de proteger su seguridad. Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana.*

La sociedad paraguaya no debe quedar exenta de este debate, y el rol de las Fuerzas Armadas y aún su racionalidad en el contexto actual deben ser objeto de constante planteamiento, de políticas legislativas y de cambios en el política de defensa del Estado paraguayo.

Reformas legislativas pertinentes:

Prácticamente todo el marco legal de las Fuerzas Armadas -sancionado durante la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner- sigue vigente. Estas leyes hechas a la medida de una situación de falta de libertades públicas y de control del aparato militar sobre la sociedad inspirado en los esquemas de la Doctrina de la Seguridad Nacional, ya no tiene cabida en una sociedad democrática. La introducción de medidas legislativas que contribuyan a restar poder a las instituciones militares en las nuevas leyes castrenses es una medida recomendable para la disminución de la impunidad de las mismas. Es necesario que el reclutamiento sea realizado por instituciones civiles y bajo jurisdicción ordinaria; las atribuciones policíacas de las instituciones castrenses deben ser anuladas así como el régimen punitivo que existe en contra de los detractores del SMO; deben ser regulados mecanismos más estrictos para el pase a retiro de los oficiales de las Fuerzas Armadas; se deben disminuir los privilegios que detentan con la Ley 847 Estatuto del Personal Militar.

Reducción y Desmovilización de efectivos:

Las Fuerzas Armadas tuvieron pocos cambios en lo que hace a su ordenamiento territorial entre los años 1989-1996. Salvo las reformas acaecidas tras el golpe de 1989, en donde el I Cuerpo de

Ejército pasó a tener el control del 70% del territorio en beneficio del arma de Caballería, pocas reformas se produjeron en cuanto a un replanteamiento de sus funciones y de su despliegue territorial. Casi todo el poder de fuego y las grandes unidades se concentran en Asunción y zonas aledañas, causando inseguridad en zonas populosas. Asimismo, la cantidad de efectivos supone un excesivo esfuerzo para el contribuyente en el mantenimiento de un sistema de defensa obsoleto, ineficiente y poco racional. Un estudio reciente (**Yuste**: 1996) muestra que reduciendo gastos superfluos o sobredimensionados se puede disminuir el gasto militar en un 42,7% y reducir el personal militar en un 40%.

Abolición del Servicio Militar Obligatorio:

La institución del SMO es hoy día uno de los puntos críticos de la vigencia de los Derechos Humanos en el Paraguay de la transición a la democracia. Su naturaleza intrínseca, así como los excesos y arbitrariedades constatadas nos llevan a concluir que, lejos de constituirse en una garantía para la defensa de la sociedad, es una amenaza para la seguridad de sus habitantes y de sus instituciones democráticas.

Asimismo, la desigualdad de la prestación efectiva del servicio militar (tanto por la separación entre estudiantes y no estudiantes; como por tener o no posibilidades económicas) es una violación a la Constitución Nacional que origina una desigualdad social que diferencia entre ciudadanos de primera y de segunda, entre ciudadanos bajo el amparo de la Constitución y aquéllos para los que ésta no existe; además de significar un lucrativo negocio en la venta de exoneraciones y absorción de la carga por los sectores económicos más desfavorecidos, que no pudiendo afrontar la compra de la baja, deben cumplir el SMO.

La naturaleza intrínseca del mismo, así como su carácter obligatorio son causas determinantes de las violaciones a los Derechos Humanos registradas por el este informe. Su abolición es un paso necesario y una medida de urgencia para la solución del problema. Para lograr esta medida es necesaria una enmienda de la Constitución Nacional, para la cual se requiere una mayoría de 2/3 en ambas Cámaras del Congreso y posterior referéndum sobre la enmienda aprobada.

Supresión de los Tribunales Militares.

Los Tribunales Militares tienen responsabilidad penal en el encubrimiento de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas

Armadas en contra de ciudadanos afectados por el SMO y en casos de corrupción en los que sobreyeron libremente a los encausados. La jurisdicción de los Tribunales Militares ha constituido una garantía para el mantenimiento de la impunidad de los militares involucrados, convirtiéndose en un poder paralelo. La jurisdicción penal ordinaria debería contar con poderes suficientes para la investigación y juzgamiento de los delitos cometidos por militares en servicio activo. Actualmente no se justifican los tribunales militares ya que los mismos solo aseguraron la impunidad de los delitos cometidos en el ámbito militar.

Como medidas tendientes a garantizar la solución parcial del problema, se consigna:

Difusión y dotación de garantías para el derecho a la objeción de conciencia.

Nadie puede ser obligado a realizar actos que van contra su conciencia y todo ciudadano debe tener el derecho a dejar de prestar servicios en una institución con la que no concuerdan sus principios éticos o religiosos. Tanto los soldados como los militares deben poder acceder a este derecho sin ningún tipo de restricción.

Tipificación del delito de tortura:

La Constitución Nacional así como Convenciones internacionales contra la tortura ratificados por el Paraguay, exigen que el Estado tipifique y sancione en su legislación interna el delito de tortura en todas sus formas de perpetración. En Paraguay todavía no se halla tipificado el delito de tortura, debiendo recurrirse a figuras como la lesión corporal o la de amenazas (con penas inferiores) para su sanción, sin que en estos casos sea circunstancia agravante el hecho de que sean funcionarios públicos quienes cometen el delito.

Fiscalización y control por parte del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo

El Ministerio Público debería conceder una especial importancia al seguimiento de las denuncias provenientes por violaciones a los Derechos Humanos en el ámbito del SMO. En este sentido, un sistema de fiscalización y de visitas de inspección sería imprescindible para la prevención del problema.

Asimismo, el Defensor del Pueblo, que debería ser nombrado por el Congreso de acuerdo a la nueva normativa establecida por la Constitución Nacional, tendría que poner especial atención a las

violaciones en el ámbito del SMO. Las facultades que le confiere la Constitución le permiten requerir información a las autoridades así como visitar locales donde considere que se están cometiendo violaciones a los Derechos Humanos. Estas facultades, utilizadas con eficiencia, tendrían un importante efecto preventivo.

Registro de militares denunciados:

La Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, que dictamina sobre el acuerdo del Senado para el ascenso de oficiales militares desde el grado de coronel o su equivalente, debe contar con un registro de militares denunciados por delitos contra los derechos humanos o acusados de cualquier otro delito, a los efectos de negar su acuerdo cuando se constaten estos hechos. Estos registros -sin perjuicio del derecho de defensa de los imputados- deben ser de libre acceso para la opinión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Archivo de recortes de prensa sobre Fuerzas Armadas y Sociedad del Servicio Paz y Justicia - Paraguay, de diciembre de 1995 a noviembre de 1996.
- COSTA, José María y AYALA, Oscar. "**Operación Gedeón. Los secretos de un golpe frustrado**", Editorial Don Bosco, Asunción, 1996.
- RIQUELME, Marcial Antonio. "**Stronismo, Golpe Militar y Apertura Tutelada**", Centro de Documentación y Estudios, Asunción, 1992.
- VALIENTE, Hugo. "**Servicio Militar y Derechos Humanos - Paraguay 1989-1995**", Servicio Paz y Justicia - Paraguay, Asunción, 1996.
- YUSTE, Juan Carlos. "**Documento de Análisis sobre el Presupuesto Propuesto del Ministerio de Defensa Nacional - 1997**", Servicio Paz y Justicia, Asunción, 1996.

Implementación de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en el Paraguay

Por Soledad Villagra de Biederman.

SITUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA

La jerarquía de las leyes determinada en el artículo 137 de la Constitución determina que *"la ley Suprema de la República es la Constitución. Esta, 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. Los términos utilizados: tratados, convenios y acuerdos, permiten inferir que no sólo son los tratados los que están por encima de las leyes nacionales, sino también otros instrumentos internacionales.

En virtud de este orden, se dan entre otras las siguientes consecuencias: en virtud del principio de unidad, a través del cual se asegura la compatibilidad vertical y horizontal de las normas dentro del ordenamiento, las normas inferiores a los tratados deberán adecuarse a ellos. Estas deben ser instrumentos o medios adecuados para cumplir con los fines establecidos por las normas superiores. Su ubicación por encima de las leyes nacionales implica también que cuando un tratado, aprobado por ley, contradice una ley nacional anterior, la deroga, incluso si no lo prevé expresamente. Cuando es una nueva ley la que contradice un tratado anterior, el Estado está infringiendo el derecho internacional. Los tribunales de este Estado deben subsanar el asunto aplicando el tratado por encima de la nueva ley.

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". [1](#)

Hay que analizar en este punto detenidamente el artículo 45, que establece que *"la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución no debe entenderse como negación de otros, que siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella"*. Este permite colegir que los derechos inherentes a la persona humana que no se enumeran en la Constitución son igualmente objeto de protección y garantía por el Estado. ¿Cuáles serían estos derechos aquí no enumerados? Los que estuvieran citados en los instrumentos de derechos humanos, no sólo en las convenciones internacionales, sino por ejemplo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Agrega el artículo 45 que la falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar o menoscabar ningún derecho o garantía. Con lo cual los derechos inherentes a la persona humana son directamente exigibles. Tienen entonces los derechos humanos no establecidos expresamente en la Constitución, en el orden jurídico nacional, el rango de los derechos constitucionales. Esta conclusión es independiente de la posición que pueda adoptarse en relación con la jerarquía de los otros tratados frente a las leyes internas, porque el rango constitucional no nace de qué tales derechos sean objeto de una convención internacional, sino de haber sido reconocidos como inherentes a la persona humana.

Nuestra Constitución agrega un elemento más a ser tomado en cuenta: un principio relativo a la conducción de la política exterior del Estado, que *"la República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a (...) la protección internacional de los derechos humanos"*. Esto no se puede considerar como una mera enunciación; representa una dirección de política, una decisión fundamental que debería determinar la actuación del Estado en sus relaciones internacionales. Refuerza esta pauta de relacionamiento internacional el artículo 145, que establece que el Paraguay admite un orden jurídico supranacional siempre y cuando, entre otras condiciones, se garantice la vigencia de los derechos humanos.

No cabe duda de que los tratados de derechos humanos son derecho positivo y por tanto, leyes internas, cuyo contenido es la mayoría de las veces ignorado en nuestra práctica jurídica.

La tendencia constitucional iberoamericana apunta hacia la jerarquización cada vez mayor de los tratados de derechos humanos. Sin duda la triste experiencia histórica de las recientes dictaduras

empuja a este proceso. Dado lo que éstas significaron en cuanto a violaciones de derechos humanos, violaciones que muchas veces pretendieron fundarse en leyes internas -que en verdad no eran leyes, sino un mandato arbitrario carente de legitimidad-, la experiencia aconseja que se le de una verdadera "super-legalidad" a los tratados de derechos humanos, como elemento indispensable para asegurar la pervivencia y desarrollo de la democracia. [\[2\]](#)

LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR EL PARAGUAY

Los más importantes son los que contienen normas de protección de todos los derechos humanos en general, siendo en el plano regional, en la Organización de Estados Americanos, la Convención Americana sobre derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica (1969), ratificada como Ley N 1/89, primera ley luego de la asunción del primer Congreso post-dictadura. Ratificamos también la disposición que permite quejas interestatales y principalmente, la que reconoce la competencia y nos permite acceder a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 8 de enero de 1993. Se encuentra en estudio en el Senado, a ser próximamente ratificado, el Protocolo de San Salvador (1988) sobre derechos económicos, sociales y culturales.

Fueron ratificados, en el plano de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) como Ley N 5/92, su Protocolo facultativo -que permite denuncias individuales al Comité creado por el mismo- como Ley N 400/94 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) como Ley N 4/92.

En 1990 fueron ratificadas las dos Convenciones contra la Tortura: en el plano regional, La Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (1985), como Ley N 56/90 y en el de la ONU, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984), como Ley N 69/90.

Otros instrumentos ratificados son la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas(1989), ratificada como Ley N 57/90, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), ratificada como Ley N 1215/86, y los siguientes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT [\[3\]](#): N 87 sobre la libertad sindical y protección al derecho de sindicación (1948) ratificado en 1962, N 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva (1949), en 1966, N 105 sobre abolición del trabajo forzoso (1959), en 1968, N 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, en 1969, N 122 sobre política de

empleo (1964), en 1969, los cuatro Convenios de Ginebra sobre derecho internacional humanitario (1949) y sus dos protocolos adicionales (1977), ratificados como Ley N 28/90 y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Varios de estos instrumentos tienen un órgano operativo ante el cual los Estados están obligados a presentar informes sobre la situación de los derechos protegidos en la Convención respectiva, y además cuentan con la posibilidad de recibir denuncias individuales sobre violaciones del tratado respectivo luego de haberse agotado los recursos internos.

Significa que cuando una persona sujeta a la jurisdicción de un Estado sufre una lesión indebida y los medios o recursos internos de ese Estado sean insuficientes para hacer efectiva esa garantía, queda abierto el camino para invocar la protección internacional a través de los órganos internacionales. Lo subsidiario es el uso de los medios internacionales de protección, procedimientos a los que, en principio, sólo puede acudir en defecto de los internos o después de haberlos agotado infructuosamente.

OBLIGACIÓN DEL PARAGUAY AL RATIFICAR LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS: DE RESPETAR DERECHOS, ESTABLECER DISPOSICIONES, Y GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LOS MISMOS

Los estados partes se comprometen en los tratados de derechos humanos a respetar los derechos y libertades reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona humana, sin discriminaciones. Si el ejercicio de los derechos y libertades no estuviera ya garantizado, los Estados se deben comprometer a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivas tales derechos y libertades. [\[4\]](#)

Una clara violación a una norma internacional de derechos humanos es la falta de tipificación del delito de tortura, ya que es una medida legislativa que el Paraguay está obligado a adoptar desde 1989, año en que ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, y principalmente desde 1990, fecha en que promulgó como Ley N 69/90 y Ley N 56/90 las ratificaciones de las Convenciones contra la tortura de la ONU y de la OEA. Se crearon de esta manera expectativas en la comunidad internacional y entre los habitantes que no son cumplidas.

Los jueces, sin embargo podrían, supliendo esta falta -mediante el desarrollo jurisprudencial de estos tratados de derechos humanos-, aplicar un estándar más alto en la protección de las personas víctimas de tortura, imponiendo los agravantes correspondientes al delito de lesión corporal y calificando juntamente este delito con abuso de autoridad, privación ilegítima de libertad -del que a menudo se acompaña- y otros delitos que sí están tipificados [\[5\]](#) . Lo mismo en cuanto a la imprescriptibilidad de la tortura, norma consagrada en los tratados internacionales y en la Constitución y que algunos jueces desconocen. Ya ha habido jurisprudencia de la Corte Suprema declarando la imprescriptibilidad de la tortura durante la época de la dictadura por la imposibilidad de ejercer los recursos correspondientes para denunciarla, por lo que la protección de las víctimas de la dictadura y las actuales se halla garantizada en este sentido.

Esta obligación de adaptación implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental, y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Paraguay tiene una falencia en esta organización, dada la carencia de un Defensor del Pueblo, indispensable figura para canalizar denuncias y hacer efectivos estos derechos, función que cumplen hasta ahora las dos Comisiones de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y Diputados y cada vez en mayor medida, el Departamento de Derechos Humanos de la Fiscalía General, aunque con las limitaciones que sus facultades no jurisdiccionales les imponen. La Dirección de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, aunque ideada para un fin similar, hasta ahora no ha tenido la función de ser la oficina del Poder Ejecutivo con contacto directo con víctimas de violaciones a los derechos humanos, como serían otras subsecretarías similares de otros países. Sería necesario que se la dote de funciones en este sentido, acompañadas de la necesaria capacidad de decisión para poder solucionar algunas violaciones, o al menos dar el impulso inicial para mediar en estas soluciones.

Implica además que los tribunales deben regirse por procedimientos que aseguren el debido proceso garantizado en múltiples convenciones y aplicar en sus decisiones los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

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. 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 [\[6\]](#) .

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 [\[7\]](#).

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. Es muy común en Paraguay que los jueces, cuando un proceso no avanza, culpen a los abogados de la causa, cuando en violaciones de derechos humanos esta obligación está en manos del juez y el fiscal.

También 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, y el Estado debe proveer lo necesario para remediar la situación. En el veto a la Ley N 838/96 de indemnización a las víctimas, y luego del rechazo parlamentario al veto, el posterior atacamiento de inconstitucionalidad por parte del Poder Ejecutivo, se incumple con este deber de remediar la violación de parte del Estado [\[8\]](#).

Por último, es importante aclarar que es la protección internacional de los derechos humanos está concebida para proteger a las personas de los abusos del Estado, y no, como comúnmente se malinterpreta, de otras personas particulares. La delincuencia común se puede combatir con el sistema penal, judicial y policial. Sólo cuando el mismo Estado, que debe proteger a la sociedad, es el que viola los derechos individuales, funciona el sistema internacional de los derechos humanos.

NOTAS FINALES

1. Es decir, el procedimiento del artículo 290, que exige además de mayorías absolutas, la convocatoria a referéndum.
2. En este sentido, Argentina, Ecuador y Perú le dan a los tratados de derechos humanos rango constitucional; Argentina incluso adjunta los principales instrumentos internacionales a la Constitución para que no hubiera duda de que son normas constitucionales. Le dan protección constitucional Brasil, Portugal, España, Costa Rica. Tienen procedimientos similares de denuncia de tratados de derechos humanos a nuestra Constitución Argentina, España y Perú. Ha dejado de ser una excepción la circunstancia que a tratados de derechos humanos se les otorgue una determinada jerarquía, distinta y superior del resto de las normas de origen internacional en las constituciones. Esto indiscutiblemente forma parte del proceso de internacionalización del derecho internacional.
3. Por primera vez, Paraguay forma parte del Consejo de Administración de la OIT, con un representante de la CNT. Aunque se han ratificado varios de los Convenios de la OIT (la mayoría), esto no se traduce en su aplicación efectiva. Hay un gran déficit en la verificación del cumplimiento de leyes laborales.
4. Artículo 1.1 y 2 Convención Americana, Artículo 2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
5. Esto se da podría hacer prácticamente en todos los tipos de derechos protegidos por la legislación internacional.
6. Ver capítulos de derecho a la vida y abusos y torturas de agentes públicos sobre los casos individuales que se llevan ante instancias internacionales contra Paraguay.
7. Ver casos actuales en las violaciones del derecho a la vida.
8. Ver derecho a la indemnización.

OCUPACIÓN, SALARIOS Y EMPLEO

Por Raúl Monte Domecq

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP

EL OBJETO DE ESTE TRABAJO

El objetivo de este trabajo es presentar un breve estudio sobre algunos derechos constitucionales básicos en el campo laboral que no son satisfechos ni por el mercado y ni por el Estado.

En la primera parte, se presenta un diagnóstico que describe la situación actual del mercado laboral utilizando datos oficiales, con énfasis en el empleo y en el desempleo urbano.

En una segunda parte, esbozamos algunos desafíos para pensar en la necesidad de formular una política de empleo.

En la siguiente sección, se analiza el salario en dos dimensiones para demostrar que preceptos constitucionales sobre la remuneración al trabajador siguen siendo letra muerta. Una en relación al MERCOSUR para desmitificar algunas falacias utilizadas por algunos empresarios y autoridades, como también para señalar las contradicciones del discurso gubernamental sobre el tema salarial. La segunda dimensión analiza la pérdida del poder de compra que sufrió el salario mínimo legal en el período de los siete años de gobiernos democráticos.

En la última parte, se citan algunos artículos de la Constitución Nacional que se pueden considerar incumplidos por parte del Estado y del mercado, específicamente aquellos artículos referentes a los derechos laborales y de los derechos económicos y de la reforma agraria.

Finalmente, y con el objetivo de tener un panorama sobre los problemas insatisfechos en el campo laboral, se hace un recuento de las reivindicaciones sociales y económicas de dos actores principales: los trabajadores urbanos nucleados en sindicatos y los campesinos organizados.

EL MERCADO DE TRABAJO

El Paraguay tiene una población total estimada en 4.742.787 habitantes para el año 1995, según datos de la Encuesta de Hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación.

De este total, el 28.5% corresponde a la categoría denominada población no en edad de trabajar (NO PET) y representa 1.353.804 personas. El 71.5% restante pertenece a la categoría de población en edad de trabajar (PET), unas 3.388.983 personas.

De este total de personas que están en edad para trabajar, un 31% se clasifica como inactiva o no económicamente activa (NO PEA), unas 1.049.019 personas que incluye a escolares o estudiantes, personas dedicadas a trabajos del hogar sin percibir remuneración, jubilados, pensionados, rentistas, incapacitados y ancianos, entre otros.

El 69% restante es lo que se conoce con el nombre de población económicamente activa (PEA), uno de los conceptos más utilizados en temas de empleo y población. Comprende a todas las personas que suministran mano de obra disponible al mercado laboral para la generación de bienes y servicios. Incluye a los empleados como a los desempleados. Para el año 1995 la PEA total del país está estimada en 2.339.964 personas y representa una tasa de participación del 49.3% del total de habitantes del Paraguay. Esto significa que por cada dos habitantes, uno está trabajando o está dispuesto a trabajar.

La desocupación

La PEA se divide en dos grandes grupos: los ocupados y los desocupados. Esta última está estimada para el año 1995 en 79.522 personas, que representan una tasa de desempleo abierto a nivel nacional del 3.4%, e indica que por cada 100 habitantes que conforman la PEA, 3 personas no poseen ningún tipo de empleo remunerado y están buscando algún tipo de ocupación.

Al observar el comportamiento de la tasa del desempleo abierto notamos que tiene una tendencia a la baja en los últimos años: 5% en 1993, 4.4% en 1994 y 3.4% en 1995.

La Población Ocupada

La PEA ocupada para 1995 está estimada en 2.260.442 personas y representa un 96,7% de la PEA. Significa que por cada 100 personas, 97 tienen trabajo.

Dado que a la fecha aún no disponemos de los datos en detalle de la población ocupada para 1995, recurrimos a los del año anterior para describir un breve perfil de la composición del empleo por sector o ramo de actividad económica y por tipo de ocupación.

Ocupación por sectores económicos

La Encuesta de Hogares para el año 1994, presenta la siguiente composición de la población de 10 años y más ocupada, según rama de actividad económica:

El sector servicios tiene la participación más alta en la generación de empleo en el Paraguay con una tasa del 69.2%, donde resaltan las actividades en el Comercio (con 30% del total), a más de servicios comunales, sociales, transporte, comunicaciones, finanzas, seguros, etc.

En segundo lugar se ubica el sector secundario de la economía, con 280.791 puestos de trabajos y una tasa de participación del 26.8%. Dentro de este, resalta la industria manufacturera que genera el 17% de los puestos de trabajo, además de electricidad, agua y construcciones.

El sector primario, se ubica en tercer orden de importancia con una tasa de participación del 4% del empleo generado, e incluye a las actividades agropecuarias, caza y pesca, minas y canteras.

La PEA ocupada según el tipo de ocupación

Del total de la población ocupada, para el año 1994, los empleados y obreros representan el 51.4%, correspondiendo a los empleados una participación del 23.7% y a los obreros un peso porcentual del 27.7%.

Agrupando a la categoría empleados y obreros por sectores privado y público, observamos lo siguiente: el sector privado genera la mayor cantidad de empleos con una ponderación del 40.9% y el sector público registra una participación del 10.5%.

La tercera categoría ocupacional lo constituye el/la trabajador/a por cuenta propia con 25.9% del total de puestos de trabajo. Le sigue en orden de importancia el/la trabajador/a domestico/a con 10.5%, el empleador o patrón con 9.2% y el trabajador familiar no remunerado con 3.1%

De la lectura de estos datos, se corrobora que el empleo en el Paraguay está concentrado en el sector comercio y servicios con una alta composición de empleados y obreros. El sector industrial tiene una baja participación en la generación de puestos de trabajo, y esta característica es constante, por lo menos en los últimos 20 años. El importante porcentaje del 26% de los cuentapropistas de alguna forma está reflejando una de las características más resaltantes del mercado laboral: la expansión del empleo en el sector informal de la economía, que no son sino estrategias de sobrevivencia que desarrollan muchos ciudadanos por no encontrar oportunidad laboral en el sector formal del mercado de trabajo.

La población sub-ocupada

Al igual que los demás países latinoamericanos, en el Paraguay el desempleo abierto no es el principal problema del mercado laboral, sino el sub-empleo o empleo disfrazado. Prueba de ello es el gran crecimiento de la precarización laboral que se lo denomina también como sector informal. Este fenómeno que se agudizó en la década de los años ochenta y persiste en los años noventa. Consiste en el desarrollo de una variada gama de ocupaciones precarias de sobrevivencia, tales como vendedores ambulantes, pequeños artesanos, changadores, limpiadores, etc., que el mercado formal de trabajo no ha podido absorber.

Dentro de la categoría de PEA ocupada es también incluida una parte importante del mercado laboral conocido como sub-empleo o empleo disfrazado. La Encuesta de Hogares para el año 1995 estima a los ocupados plenos en 83.5% de la PEA ocupada, y los sub-ocupados representan 16.5%.

Los sub-ocupados se dividen en sub-empleo visible y sub-empleo invisible.

El sub-empleo visible.

El sub-empleo visible representa una tasa del 6% con respecto al sub-empleo a nivel nacional. Este registra el mayor porcentaje en el

estrato del departamento Central, área rural con 9.4% (ver Cuadro 2 en anexo).

El sub-empleo invisible

Su tasa de participación con respecto al sub-empleo es del 10.6% a nivel nacional. El estrato urbano registra la mayor participación de esta categoría en 1995 con un porcentaje del 14.2%.

La oferta insatisfecha de mano de obra

Con el objeto de tener una estimación de la dimensión de lo que podríamos denominar la oferta insatisfecha de empleo, procedemos a sumar el desempleo abierto, el sub-empleo visible e invisible y el desempleo oculto, y se tiene un porcentaje total para el país del 30.2%. Esto significa que por lo menos 3 de cada 10 personas están en una situación de insatisfacción laboral con diferentes grados de intensidad. Si a este porcentaje se suman segmentos laborales que tienen situación de irregularidad o de informalidad y que aún así fueron encuestados como ocupados plenos, es bastante probable que el margen de insatisfacción laboral se eleve considerablemente y llegue en torno al 50% de la fuerza laboral.

DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO

El Paraguay no cuenta con una política de empleo de parte del Gobierno. Ni siquiera una política social. La creación y consolidación de los puestos de trabajo está librado a la oferta y la demanda del mercado. La economía paraguaya viene sufriendo un acentuado deterioro en los últimos años. La empresa privada no está demostrando capacidad para generar suficientes puestos de trabajo en el sector formal de la economía. El Estado, el empleador más grande del país, posee muchos empleados muy mal pagados y con baja eficiencia. Aún no se desprendió de los vicios heredados del pasado, como el otorgamiento de empleo a cambio de lealtad política que sustente su caudal electoral.

El nivel de la inversión tanto pública como privada es insuficiente para enfrentar a la creciente demanda por puestos de trabajo de unos 60.000 jóvenes que anualmente ingresan a la PEA. Si agregamos a esto el estancamiento del sector industrial, en el marco

de un cuadro de deterioro social y económico, que registra un aumento de las tensiones sociales, desencadenantes de altos índices de criminalidad, robos, drogas, prostitución, etc., concluimos que el incremento de la informatización del mercado laboral es el resultado del aumento de la pobreza en la sociedad paraguaya.

Este desequilibrio social, a más de los irreparables efectos en la calidad de vida de las familias en cuanto a nutrición, educación, etc., puede llegar incluso a poner en peligro cualquier proceso de democratización.

Es responsabilidad de todos los actores sociales, sindicatos, empresarios, partidos políticos y Gobierno, el encarar con urgencia y con visión de largo plazo un programa nacional de empleo, en el marco de una política social y reforma del Estado. El mismo debe perseguir no solo el incremento de la producción y productividad, sino también el combate a la pobreza y a la marginalidad a través el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo.

Cuando pensemos en una política de empleo, debemos preguntarnos qué propuestas tendremos para:

- Los trabajadores informales.
- Los trabajadores precarios en empresas formales.
- Los campesinos y asalariados rurales.
- Los trabajadores del sector social sindical.
- Los desocupados.
- Los jóvenes.
- Las madres solteras que buscan trabajo.
- Los trabajadores pobres, y excluidos sociales.
- Los jubilados y de la tercera edad.
- Los niños trabajadores, de la calle y abandonados.
- Las personas incapacitadas.
- Los desempleados en casos de reconversión empresarial.
- Los trabajadores públicos ante los programas de reformas.

EL SALARIO PARAGUAYO EN EL MERCOSUR

El proceso de integración regional a través MERCOSUR, plantea muchos interrogantes y desafíos para los trabajadores paraguayos y de la región. ¿Usualmente, nos preguntamos... cuál de los países socios del tratado tiene el costo laboral más elevado? y específicamente qué país posee el salario más bajo?

Para abordar estos interrogantes recurrimos a un estudio comparativo de los cuatro socios: Argentina, Brasil, Paraguay y

Uruguay, más Chile denominado "Costos laborales en el MERCOSUR", realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, PNUD (Proyecto Arg. 87/014), Buenos Aires, Argentina, noviembre 1991.

Del capítulo 1 "*Características de los mercados de trabajo*" extraemos dos comparaciones en materia salarial para los cinco países: a) el salario mínimo en dólares USA y b) el salario medio en dólares USA, en valores para junio de 1991.

El salario mínimo en dólares: Paraguay con el valor más alto.

En el estudio comparativo de salarios mínimos convertidos a dólares americanos, en serie que va desde el año 1980 a junio de 1991, se observa que el Paraguay tiene el valor más alto, con U\$S 185 por mes. Muy por debajo le siguen Argentina con 97 dólares, Uruguay con 79 dólares, Brasil con 78 dólares y Chile con 76 dólares. Paraguay conserva el primer lugar desde el inicio de la serie, el año 1980. ([ver Cuadro y Gráfico N 3](#)).

El salario medio en dólares: Paraguay con el valor más bajo.

Por salario medio el estudio de FIEL se refiere a salario promedio de mercado en cada uno de los cinco países, y desde el año 1980 a junio de 1991. Para el caso paraguayo se recurrió a datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, dependiente de la Presidencia de la República.

El Paraguay con 189 dólares por mes registra el salario medio de mercado más bajo de los cinco países, tendencia que se mantiene en los últimos años de esa serie. El primer lugar lo ocupa Uruguay con un salario mensual de 541 dólares, seguido por Argentina con 515 dólares, por Chile con 514 dólares, por Brasil con 417 dólares y por Paraguay, en el último lugar, con un valor muy por debajo del resto. ([ver Cuadro estadístico 4](#)).

A pesar de que los datos son del año 1991, estimamos que esta tendencia se mantiene en los últimos años, sobre todo en relación al salario en Paraguay con relación a los otros países.

De lo expuesto, se puede concluir que:

a) El Paraguay, a pesar de tener el salario mínimo más elevado, tiene en la realidad del mercado, el salario medio más bajo del MERCOSUR y Chile. Es decir, la mano de obra más barata de la región.

b) Esto hecha por tierra la versión de que el trabajador paraguayo tenga el salario más alto del continente, una de las tradicionales falacias que algunos representantes del Gobierno y del empresariado suelen cíclicamente sostener cuando se discute el reajuste salarial para el sector privado.

c) Para facilitar el diálogo tripartito, el Gobierno debe sincerarse y tener un solo discurso. Porque cuando se trata de vender la imagen de una economía con menor costo laboral a inversionistas extranjeros, el Gobierno recurre a datos como los del estudio citado en el punto 3.2. Y cuando se discute internamente los reajustes salariales, el empresariado recurre a datos como los señalados en el punto 3.1. Esto dificulta el tratamiento responsable del tema salarial y aleja las posibilidades de acuerdos mínimos de las partes en las mesas de negociación.

El déficit del salario mínimo legal

El artículo 92 de la Constitución Nacional, establece que el trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure a él y a su familia, una existencia libre y digna. Para ello, la ley consagra el salario mínimo vital y móvil, entre otras cosas.

Con los datos que presentamos en el Cuadro 5, se puede comprobar que el actual valor del Salario Mínimo Legal (SML) no es ni vital y ni lo suficientemente móvil para proteger el presupuesto familiar de la inflación, y en consecuencia, no se puede cumplir con ese derecho constitucional.

La serie estadística sobre datos oficiales que compara la evolución del salario mínimo legal (Ministerio de Justicia y Trabajo) y del costo de vida (Índice de Precios del Consumo IPC del Banco Central del Paraguay) entre el 01 de junio de 1989, fecha del primer reajuste salarial en el periodo de Gobiernos democráticos, y el 31 de agosto de 1996, da cuenta de que el salario mínimo legal actual necesita un reajuste del 30,2% sólo para recuperar el poder adquisitivo que tenía al inicio de este período.

En el Cuadro 5 se observa que el costo de vida en este lapso de 87 meses creció en 279.8%, mientras que el salario aumentó solo en 191.6%, al pasar de Gs. 164.640 en junio/89 a Gs. 480.068 a

agosto/96. Por tanto, el salario mínimo legal actualizado por el IPC al mes de agosto/96 debe ser de Gs. 625.247 por mes.

En el mismo cuadro, se puede observar que al momento de decretar los reajustes (ver fechas y la tercera columna), la pérdida salarial (expuesta en la columna 9) siempre estaba en torno al 30%. Es decir, el Gobierno espera a que el déficit llegue hasta un tercio del SML para acceder a su reajuste, que siempre fue entre 10% y 15%. El Gráfico correspondiente reproduce el déficit histórico que se viene acumulando. Esta tendencia está revelando una situación de grave deterioro en el poder de compra del actual SML.

Este es un despojo que el "mercado" le hace al trabajador que depende de un SML, y en la práctica esto significa menos consumo en alimentación, vestimenta, salud, educación, diversión, etc., para él y su familia, o lo que es lo mismo decir, una degradación en la calidad de vida. Este es uno de los factores determinantes de la expansión de la pobreza y la agudización de los desequilibrios sociales que hoy padecemos.

Revisión de la política salarial

- Cualquier revisión de la política salarial debe estar necesariamente referida a la política económica y social, y en forma particular, a un diagnóstico y plan nacional de empleo.
- Construir espacios de diálogo y de negociación tripartita para buscar soluciones a problemas relacionados con el empleo, el salario, productividad, reconversión de la mano de obra, y similares.
- Es vital que los actores sociales demuestren real voluntad política para buscar el cambio en las relaciones laborales y procurar soportes técnicos que faciliten los acuerdos.
- Reconversión del Ministerio de Justicia y Trabajo; replantear su rol y la orientación de su política reguladora de las relaciones laborales entre el capital y el trabajo. Recuperar la confiabilidad de los actores sociales y de la sociedad en general. Debe diseñar, liderar e implementar nuevas políticas salariales y de empleo.
- Creación de un Instituto Nacional de Estadísticas, como entidad autárquica, para centralizar y sistematizar los esfuerzos en la generación de informaciones que se hallan dispersas y duplicadas en varias entidades públicas. Los actores sociales, incluyendo sindicatos, ONGs, etc. deberán tener participación en algunas áreas. Se plantea fusionar en la actual Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos a varias

dependencias del Banco Central, Ministerios, Secretaria Técnica de Planificación, y otros entes.

- Proponer un nuevo cálculo del salario mínimo vital, a fin de revisar su valor a la luz de las actuales necesidades de una familia tipo obrera. Un nuevo salario vital puede ser la base de una nueva política salarial.
- Se deberán realizar esfuerzos para buscar la formalización laboral del sector informal del mercado de trabajo, tanto a través de una mayor fiscalización por parte del Ministerio de Trabajo, como por el desarrollo de programas de generación de nuevos empleos en sectores sensibles de la fuerza laboral (jóvenes, mujeres, etc.).
- Desarrollar estímulos salariales por mayor productividad y eficiencia de la mano de obra.
- Programas de formación profesional destinados a reconvertir a la mano de obra desempleada y a formar a jóvenes para integrarse al mercado de trabajo.
- Estimular la institucionalización de las relaciones laborales a través de la generalización del uso del contrato colectivo de condiciones de trabajo. Para ello, el Ministerio de Trabajo podría alentar una campaña nacional resaltando las ventajas que esto representa para las partes.

EL EMPLEO Y EL SALARIO COMO DERECHOS CONSTITUCIONALES

Haciendo un breve recuento de las principales demandas y de los derechos constitucionales en materia de salario y empleo, vemos que tanto el mercado como el Estado no dan respuesta satisfactoria al trabajador paraguayo.

- Del derecho al trabajo (artículo 86), por el cual todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas.
- El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de los recursos humanos (artículo 87).
- Existe discriminación entre trabajadores sobre todo por motivos de sexo, afiliaciones político-partidarias (artículo 88).
- Existe falta de protección al trabajo de las mujeres y de los menores (artículo 89 y 90).
- En muchos sectores laborales se trabajan más de 8 horas diarias o 48 horas semanales (artículo 91).
- El derecho a un salario vital que asegure al trabajador y a su familia una existencia libre y digna (artículo 92).

- Varios artículos constitucionales, desde el 93 en adelante, que se refieren a beneficios laborales como la estabilidad, indemnización, seguridad social, etc. no tienen plena vigencia en la realidad.
- Siguen existiendo denuncias de casos de trabajadores que son despedidos o perseguidos por el solo hecho de organizarse en sindicatos (artículo 96) o de plantear la firma de contratos colectivos de condiciones de trabajo (artículo 97).
- En el campo del empleo rural, todos los derechos referentes a la reforma agraria (artículo 114, 115 y 116) siguen siendo letra muerta y la postergación de estos derechos siguen matando de pobreza extrema e indigencia a muchos campesinos paraguayos.

Por otro lado, debemos analizar las principales demandas de los actores laborales, los trabajadores del campo y de la ciudad, en las últimas movilizaciones. En esta breve síntesis se puede comprobar que el ingreso y el empleo son los ejes principales en la problemática del campo laboral.

Demandas de los trabajadores urbanos:

- Reajuste salarial para los trabajadores tanto del sector privado como del público.
- Por una política de pleno empleo.
- Cese de las persecuciones a campesinos sin tierras.
- Por la recuperación del IPS
- Reforma de su carta orgánica.
- Saneamiento administrativo.
- Rechazo a la desmonopolización.
- Universalización de la seguridad social.
- Por la dignificación del trabajador autónomo.
- Seguro social.
- Asistencia técnica y capacitación.
- Apoyo crediticio.
- Protección laboral.
- Contra la política económica neoliberal del Gobierno.
- Por el cese de la violencia, la corrupción y el latifundio.
- Contra las privatizaciones fraudulentas.
- Contra las persecuciones sindicales.
- Cumplimiento de las leyes laborales, principalmente en el sector transporte.
- Plena participación en el MERCOSUR.

Demandas de los campesinos:

- Enmienda de la Constitución Nacional.
- Despartidización de los entes públicos.
- Atención a niños y mujeres embarazadas.
- Expropiación de las tierras de Antebi, Riquelme y todos los latifundios que sobrepasen las 5.000 hectáreas.
- Legalización de todas las ocupaciones.
- Equiparación de precios de productos agrícolas con precios de productos de consumo.
- Abaratamiento del precio de la energía eléctrica para el sector rural.
- Crédito barato y accesible a largo plazo para los pequeños productores.
- Rubros presupuestarios para escuelas, hospitales, agua potable en el sector rural, abaratamiento de la energía eléctrica.
- Control de productos agrotóxicos (prohibición de la fumigación aérea).
- Creación de ley de seguro agrícola.
- Residencia para estudiantes del sector rural.
- Desmantelamiento de los aparatos represivos.
- Creación de una política alternativa para jóvenes.
- Jubilación de los campesinos a los 55 años.
- Retiro del Paraguay del MERCOSUR.

CUADRO 3 Salario Mínimo en Dólares					
Período	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1980	173.91	76.23	96.46	187.38	119.55
1981	142.22	87.54	122.31	203.91	139.20
1982	80.87	90.30	102.14	215.71	130.50
1983	109.11	60.25	65.52	222.94	67.19
1984	135.06	51.62	53.36	170.42	64.34
1985	79.47	53.68	40.51	142.14	64.27
1986	93.68	55	38.57	182.06	71.71
1987	104.89	51.51	38.18	155.45	80.36
1988	83.10	58.60	42.04	215.82	67.29
1989	29.07	81.36	50.13	147.41	75.86
1990	52.02	70.67	59.30	157.51	72.98

1990					
Ene	11.94	87.91	48.38	130.44	73.20
Feb	5.76	84.74.	49.09	130.33	69.21
Mar	4.17	97.45	48.40	151.75	79.13
Abr	4.05	76.72	48.44	150.28	72.84
May	3.99	70.34	48.35	148.48	67.96
Jun	3.79	67.55	69.88	151.29	73.97
Jul	3.74	73.74	69.91	154.53	70.53
Ago	3.31	75.52	68.35	154.27	67.90
Sep	123.52	80.17	67.26	175.42	81.37
Oct	128.47	67.52	66.37	176.88	78.10
Nov	136.07	67.65	63.45	174.43	72.84
Dic	140.35	57.16	61.91	193.07	68.68

1991					
Ene	110.04	63.80	61.68	185.82	72.67

Feb	102.94	71.68	61.68	184.52	69.36
Mar	102.32	63.89	61.14	186.02	67.29
Abr	99.02	79.31	61.13	184.19	64.22
May	98.19	84.74	61.19	184.51	81.80
Jun	97.46	77.65	76.49	185.05	79.04

Nota: En todos los casos se consideró el salario mínimo bruto, excepto para Chile donde se tomó el salario mínimo neto. En el caso de Brasil, a partir de abril de 1991 el salario mínimo incluye un abono y la variación de la canasta básica.

Fuente: FIEL, en base a INDEC, INE, Dirección General de Estadísticas y Censos de Uruguay, Banco Central de Brasil y Paraguay

CUADRO 4 Salario Medio en Dólares

Período	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1980	734.67		469.93	191.01	
1981	551.34		616.59	207.86	561.84
1982	264.85		499.18	219.89	514.86
1983	313.10		368.21	227.26	248.78
1984	430.26		349.28	173.73	225.78
1985	305.45	238.67	265.23	144.90	249.53
1986	387.92	273.82	272.05	185.59	314.91
1987	364.26	265.75	289.25	158.47	373.38
1988	354.13	310.32	314.13	220.01	389.03
1989	205.32	438.36	348.74	150.26	426.22
1990	418.43	456.14	455.37	160.57	435.42

1990					
Ene	251.74	502.41	520.76.	132.97	410.86
Feb	174.46	526.73	426.95	132.85	475.08
Mar	216.26	535.95	427.01	154.69	438.22
Abr	283.55	457.82	440.77	153.19	409.69
May	324.09	437.83	450.30	151.36	385.94
Jun	367.76	453.97	460.40	154.22	424.00
Jul	397.09	445.42	473.73	157.52	410.73
Ago	429.98	469.72	470.04	157.26	399.64
Sep	497.36	492.65	463.86	178.82	446.89
Oct	556.35	478.40	476.70	180.31	456.41
Nov	620.38	451.00	466.96	177.81	448.85
Dic	661.42	398.93	480.42	196.81	491.70

1991					
Ene	550.28	392.86	492.92	189.42	511.27
Feb	436.33	420.33	495.62	180.10	505.62
Mar	511.56	369.14	498.16	189.62	501.15
Abr	511.71	364.98	508.44	187.76	481.19
May	515.84	394.72	515.54	188.08	526.52
Jun	514.97	416.83	514.16	188.59	540.59

Fuente: FIEL, en base a INDEC, Banco Central de Brasil, INE, Dirección General de Estadísticas y Censos de Uruguay y Paraguay.

SITUACIÓN DE LA SALUD

Por Carlos Portillo

Atyha - Alternativas para la salud mental

MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL

Desde hace mucho tiempo el concepto de salud ya no es considerado como mero proceso biológico individual y social, sino que se ha definido como *"el estado de completo bienestar físico, psíquico y social y no solamente la ausencia de enfermedades (OMS)"*. A este concepto, ya hoy considerado tradicional, se introducen nuevos aspectos ligados a la dimensión de la relación ecológica de la sociedad en su conjunto.

La Carta Internacional de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217, establece en su artículo 25.

1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2.- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Actualmente ya no existen dudas a nivel internacional sobre la naturaleza de la salud como derecho y principio fundamental de la convivencia social. Las nuevas discusiones apuntan a definir el rol del Estado, de los individuos y de la comunidad, a partir de la vigencia de los nuevos paradigmas del nuevo orden económico-internacional. Y es dentro de este nuevo marco filosófico, donde actualmente la mayoría de los países del mundo hoy, discuten y definen reformas del sector salud, nuevas políticas y estrategias.

SITUACIÓN DE LA SALUD EN EL PARAGUAY

La situación de la salud de la población en el Paraguay, debe ser analizada dentro del marco general de los procesos económicos y

sociales que hoy están siendo debatidos a nivel mundial, regional y local.

A nivel mundial, se delinea un contexto político y económico de globalización, que favorece un modelo de economía social de mercado, abierta al exterior y con una intervención a nivel estatal cada vez más reducida, con acentuación de los problemas sociales y económicos de los sectores más desfavorecidos de la población.

A nivel regional, el MERCOSUR, un proceso cada vez más acelerado de integración económica, que indefectiblemente influye sobre las reglas de juego dentro y fuera del país.

A nivel local, los cambios políticos y sociales que se iniciaron en el Paraguay, con la caída de la dictadura en 1989, que propiciaron una nueva carta constitucional y el inicio del fortalecimiento de la democracia como forma de gobierno y de convivencia social.

La nueva Constitución Nacional sancionada en junio de 1992, establece en el Capítulo VI, "De la Salud": los derechos a la salud; promueve la constitución de un Sistema Nacional de Salud; define el régimen de bienestar social; del narcotráfico la drogadicción y de la rehabilitación, y establece la responsabilidad del Estado sobre el control de la calidad de los productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos, considerados esenciales.

La situación económica, política y social, y el modelo de desarrollo vigente en nuestro país, generan una forma de cuidado, atención y protección de la salud, que es sumamente deficiente y que se caracteriza principalmente por su alto grado de inequidad, por su bajo acceso para grandes sectores de la población, especialmente aquellas de escasos recursos económicos y su alta incapacidad para resolver los principales problemas de salud y administrar los recursos del sector.

Las fuentes de información

El análisis de la situación sanitaria en el Paraguay debe ser considerada teniendo en cuenta que la información disponible oficialmente en el Ministerio de Salud, sólo corresponde a la población asistida por los servicios de dicho Ministerio y no de todo el sector. De todas maneras, los datos oficiales del Ministerio pueden considerarse como fuente para una aproximación bastante importante a la realidad nacional, ya que la institución cuenta con los mayores recursos en infraestructura de servicios sanitarios y de

recursos humanos, y es la única extendida por todo el territorio nacional.

Por otra parte, conviene destacar que la información del sector salud en el Paraguay, sigue siendo insuficiente, inoportuna y no siempre confiable, por las deficiencias de los sistemas de información de las instituciones públicas y privadas del sector salud. Se reconoce oficialmente un alto nivel de sub-registro de los eventos vitales (40 a 50%, según fuentes, esto significa que se registran uno de cada dos casos realmente ocurridos), lo que no impide definir ciertas características principales de la problemática de salud en nuestro país.

Características de la población

La población es eminentemente joven, siendo el 40% menores de 15 años y el 15% menores de 5 años. Las mujeres en edad fértil constituyen el 20 %, ello significa que el 60% de la población del Paraguay son niños menores de 15 años y mujeres en edad fértil.

A pesar de ser uno de los países con menor densidad poblacional, su crecimiento anual es uno de los más altos de América Latina. La tasa de fecundidad es de 4,5 hijos por mujer (que corresponde a 1,24 veces la tasa promedio de Latinoamérica). Además, el inicio de la actividad sexual es temprana (jóvenes y adolescentes) y la incidencia de embarazos precoces es alta.

Las condiciones de salud del Paraguay son resultantes de las características socio-culturales políticas y económicas del país. Gran parte de la población (49%) vive en zonas rurales de difícil acceso a los centros urbanos. Esto es debido al poco desarrollo de comunicación vial, especialmente los caminos de penetración vecinal. Las que existen son intransitables cuando llueve y la red de comunicación telefónica está aún poco extendida.

La pobreza, el analfabetismo y la falta de educación, representan una barrera importante para los programas de prevención e información sobre salud. Esta problemática se acentúa por el bilingüismo, que frecuentemente es ignorado en las campañas de educación a la población. Se estima que cerca del 40% de la población sólo habla en guaraní, sin embargo, mucha información es suministrada en español.

Se estima que el 30% de la población del país se encuentra en situación de pobreza y el 12% en situación de extrema pobreza. Datos recientes que analizan esta realidad en el Paraguay, muestran

que los mecanismos de distribución de los ingresos no han logrado disminuir la brecha existente entre los estratos sociales, manteniéndose marcadas diferencias regionales. En las zonas rurales residen dos de cada tres pobres del país. En las zonas más urbanizadas, los cordones periurbanos de población marginal han aumentado de manera importante en los últimos años con todos los problemas que conllevan: hacinamiento, marginación, violencia, delincuencia, niños de la calle, entre otros.

Principales problemas de salud

Epidemiológicamente, el Paraguay presenta aún altos indicadores de enfermedades ligadas a la pobreza; sin embargo, en los últimos años se han incrementado otras causas de enfermedades ligadas a estilos de vida urbana de los países más desarrollados, así como los problemas de salud ligados a la cultura de la violencia, las adicciones, los accidentes y el abandono de los niños y los ancianos.

El otro condicionante importante que demarca la situación de salud del país, es el deterioro del medio ambiente, la falta de saneamiento básico y la falta de acceso al agua potable o por lo menos segura. Estos condicionantes mantienen altos niveles de enfermedades endémicas, infecto-contagiosas, que pueden ser fácilmente prevenibles y evitables. Solamente dos tercios de la población urbana y 7% de la población rural tienen acceso al agua potable y sólo un tercio de la población total tiene acceso a la misma. La cobertura para la disposición de excretas en condiciones adecuadas es sólo accesible para el 22% de la población total y el servicio de recolección de basura a nivel del país alcanza tan sólo al 17% de la población.

Por otra parte, es importante considerar que los indicadores de salud de los últimos años, en el Paraguay, considerando las tasas de mortalidad general y las referidas específicamente a la mortalidad materna e infantil han descendido. Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, el país se caracteriza aún, en comparación a sus vecinos, por sus altas tasas de mortalidad materna e infantil.

La tasa de mortalidad materna es de 123,10 x 100.000 nv. (MSPB/1993) y la tasa de mortalidad infantil, según lo estimado en el Censo de 1992, es de 43,30 x 1.000 nv.

Entre las causas más frecuentes de mortalidad infantil se destacan los problemas perinatales, las diarreas y las neumonías, que representan el 62% de las mismas. Los factores que más inciden en la mortalidad infantil son: la localización rural, el bajo nivel de instrucción de la

madre, las malas condiciones de higiene y la poca disponibilidad de agua potable (ENDES 90).

Si consideramos la mortalidad materna, el Paraguay ocupa los primeros lugares en América Latina, por sus elevadas tasas de mortalidad. Las principales causas se relacionan a la hemorragia del parto y del puerperio (24%); al aborto y sus complicaciones (22%), seguidas de la toxemia (19%), y la sepsis (14%). Todas estas causas, son consecuencia directa del deficiente control del embarazo y el pre y post-parto, del alto porcentaje de partos atendidos por personal no capacitado, de la limitada cobertura y difícil acceso de los servicios de salud.

A los problemas materno-infantiles, se debe agregar todo lo relacionado a la problemática alimentaria, donde sobresalen las anemias ferro privas, hipovitaminosis, el bocio endémico y la desnutrición calórico-proteica. El Paraguay es en la actualidad uno de los países latinoamericanos con mayor prevalencia de enfermedades por desórdenes por deficiencia de yodo (DDI). Se estima que el problema afecta aproximadamente al 25% de la población del país.

En los últimos años se ha visto también un recrudecimiento de enfermedades anteriormente controladas, como es el caso de la tuberculosis, el dengue, el paludismo, leishmaniasis, chagas, que han aparecido sobretodo en los nuevos asentamientos rurales.

Los Servicios y las Instituciones de Salud

En cuanto al sistema de servicios en salud, la atención que se brinda a la población presenta graves deficiencias en términos de cobertura, acceso, eficiencia, calidad y calidez, acentuándose estos problemas en los grupos más vulnerables: los niños, las mujeres, los pobres, los indígenas y los que residen en el sector rural. De acuerdo a datos del Ministerio de Salud, la cobertura de la salud pública alcanza al 63% de la población; existen 7,7 médicos por cada 10.000 habitantes; la distribución de camas, indica que existen por cada 1.000 habitantes, 3,7 camas en Asunción y Área metropolitana y 0,7 camas en el interior.

La baja cobertura y sobre todo la mala distribución, en términos de recursos humanos calificados, de equipos y tecnología adecuada (70% de las camas se encuentran en Asunción), se traduce en los niveles de mortalidad y morbilidad según regiones. Por ejemplo, un niño que nace en Asunción tiene casi dos veces más posibilidades de supervivencia que un niño que nace en la zona norte del país (ENDES/90).

En los servicios públicos en general, incluyendo aquí a los servicios de la Seguridad Social (IPS), existe una constante disconformidad por parte de los usuarios por su baja productividad, su frecuente maltrato hacia los pacientes, la falta de recursos disponibles y la mala calidad de la atención que brinda el personal.

El Ministerio de Salud, tiene delineadas políticas en relación a los sectores más vulnerables, pero sus programas son aún débiles y requieren de mayor apoyo financiero del Estado.

Se puede concluir que los problemas del sector salud en Paraguay comprenden los problemas específicos de salud, así como el funcionamiento del sistema de servicios de salud y de todos los factores políticos, económicos y sociales, que se están desarrollando en esta nueva etapa de construcción social. Tal vez sea en el área de la Salud donde más se identifique la pérdida de derechos y oportunidades de la población.

SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS

En 1990, en Caracas, en la Conferencia sobre la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina, dentro de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), convocada por la Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS), se aprobó una declaración de principios que apuntaban a la reforma de la atención psiquiátrica convencional y tradicional, que no permite alcanzar los objetivos actuales en el campo de la salud mental de manera que contemple *"una atención descentralizada, participativa, integral, continua y preventiva"*.

Por otra parte, pretende introducir profundos cambios al modelo de los hospitales psiquiátricos, considerados como hegemónicos en cuanto a la atención de los enfermos mentales y responsables de su aislamiento, marginación y de las condiciones desfavorables de vida, que ponen en peligro los derechos humanos y civiles de estos enfermos.

La Declaración de Caracas establece seis puntos fundamentales para iniciar el proceso de cambios en el sector de la salud mental:

- Que la reestructuración de la Atención Psiquiátrica ligada a la Atención Primaria de Salud y en los marcos de los Sistemas Locales de Salud permita la promoción de modelos alternativos centrados en la comunidad y dentro de sus redes sociales;
- Que la reestructuración de la Atención Psiquiátrica en la Región implica la revisión crítica del papel hegemónico y centralizador del Hospital Psiquiátrico en la prestación de servicios;

- Que los recursos, cuidados y tratamientos provistos en las comunidades deben: salvaguardar invariablemente la dignidad personal y los derechos humanos y civiles, estar basados en criterio racionales y técnicos adecuados, propender a la permanencia del enfermo en su medio comunitario;
- Que las legislaciones de los países deben ajustarse de manera que: aseguren el respeto de los derechos humanos y civiles de los enfermos mentales, promuevan la organización de servicios comunitarios de salud mental que garanticen su cumplimiento;
- Que la capacitación de los recursos humanos en Salud Mental y Psiquiatría debe hacerse apuntando a un modelo cuyo eje pasa por los servicios de salud comunitaria y propicia la internación psiquiátricas en los hospitales generales, de acuerdo con los principios rectores que fundamentan esta reestructuración;
- Que las Organizaciones, asociaciones y demás participantes de esta Conferencia se comprometen mancomunada y solidariamente a abogar y desarrollar en sus países programas que promuevan la reestructuración y al monitoreo y defensa de los derechos de los enfermos mentales de acuerdo a las legislaciones nacionales y los compromisos internacionales respectivos.

Partiendo de estos seis puntos, hoy considerados como básicos para los procesos de reforma en el campo de la salud mental de los países de América Latina, podríamos analizar la situación actual de nuestro país.

De todos los aspectos destacados en la Convención de Caracas, el Paraguay no ha iniciado ninguna acción importante que permita vislumbrar cambios en el sector de la salud mental y de la garantía de los derechos de los enfermos.

El Hospital Neuropsiquiátrico sigue siendo la única institución asistencial a nivel nacional; prácticamente no se han desarrollado modelos comunitarios, de autogestión, descentralizados, que permitan ir cambiando el modelo de atención en salud mental.

A pesar de que el Ministerio de Salud ha definido dentro de sus planes algunas estrategias para el área de la salud mental, los recursos destinados en términos económicos y humanos son aún muy insuficientes. Por otra parte, hay que destacar que existen en el país grupos reducidos de trabajadores en salud mental, que bregan permanentemente por introducir cambios estructurales para la construcción de una nueva lógica social.

Desde el momento en que las personas que padecen desórdenes mentales son minorías, particularmente vulnerables a la violación de sus derechos, más aún en las condiciones de hospitalización crónica,

se evidencia la ausencia de mecanismos legislativos que permitan la especial observación y salvaguarda de los derechos de estas minorías. En el área de salud mental, es imperiosa la sanción de un marco legislativo que garantice los derechos de los pacientes con problemas mentales.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

**Por el Equipo de Educación para la Paz y los Derechos Humanos
Serpaj-Py**

INTRODUCCIÓN

El artículo 74 de la Constitución Nacional, referente al derecho de aprender y de la libertad de enseñar dice: *"Se garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Se garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico"*.

Por otra parte, Paraguay ha firmado numerosos Protocolos y Convenios internacionales referente a la educación, como derecho humano fundamental y obligación del Estado.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad manifestada en estas normas jurídicas que garantizan la educación como un derecho fundamental del ser humano, en la práctica cotidiana, la educación sigue siendo un privilegio, especialmente en lo que se refiere a la educación media y superior.

El sistema educativo paraguayo arrastra problemas estructurales, producto de años de relegamiento por parte del Estado. Como problemas acuciantes se presentan la escasa cobertura de la enseñanza pública y la alta tasa de deserción escolar, debido a los elevados costos que la enseñanza acarrea a las familias de escasos recursos.

Otro factor importante que atenta en contra de la educación es el deterioro de la calidad de la enseñanza pública. Este deterioro hace que una parte importante de niños y jóvenes que ingresan al sistema educativo fracasen repitiendo y/o abandonando los cursos.

Asimismo, los contenidos programáticos del curriculum escolar están totalmente desfasados de la realidad, ya que no preparan para la vida ni capacitan para la inserción laboral. La escasa cobertura de instituciones de enseñanza media técnica y de nivel medio acentúa esta deficiencia.

Otros indicadores de la crisis de la educación constituye la escasez de profesionales de la educación, en muchas localidades del interior del país los docentes son personas que ni tan siquiera han culminado el ciclo primario. Este déficit de profesionales repercute enormemente en la calidad de la enseñanza, y como lógica consecuencia en la permanencia de los niños en los locales educativos.

Con todos estos inconvenientes en el sector educativo podemos afirmar que el derecho a la educación gratuita y obligatoria sigue siendo la asignatura pendiente de la democracia paraguaya.

a. Analfabetismo

Los últimos censos señalan que el 39,8% de hombres y mujeres mayores de 15 años tienen menos de 2 años de escolaridad, lo que los convierte en analfabetos absolutos y funcionales.

El 5,6% de la población mayor de 15 años no recibió ningún nivel de instrucción. El 8,1% apenas completó el primer grado y el 26,1% cursó solamente hasta el 2do. grado. Por tanto, todo ese segmento de la sociedad es analfabeta, desde el momento que no tiene la posibilidad de leer ni escribir, si se entiende por esto algo más que estampar una firma, y mucho menos está en condiciones de asimilar lo que lee. Estos conocimientos no se adquieren en sistema educativo paraguayo en sólo dos grados de primaria.

En áreas rurales el problema es más crítico que en las zonas urbanas. Mientras el analfabetismo se encuentra entre el 10,9% en la zona metropolitana y el 20% en los demás centro urbanos, en el campo llega al 39,5%.

En la abultada franja poblacional afectada por el analfabetismo, las mujeres son las que sufren una mayor exclusión del sistema educativo. El 41,6% de ellas cursó sus estudios hasta el 2 grado de primaria, el 14,5% hasta el primero y el 10,0% no tiene ninguna escolaridad. En el caso de los hombres, el 37,5% terminó el 2 grado, el 10,6% el 1er.grado y el 6,2% no registra escolaridad.

b. Cobertura y gratuidad de la enseñanza primaria.

Si bien la cantidad de alumnos matriculados tuvo un ligero aumento en los últimos 4 años, siguen presentando graves problemas la necesidad de mayor cobertura del sistema educativo en la etapa primaria y el problema de la deserción escolar. En cifras globales, el

Ministerio de Educación y Culto (MEC) estima en un 94% la cobertura del primer grado, aunque la educación preescolar alcanza apenas un 10% de cobertura.

El 47% de los alumnos matriculados en la escuela primaria reside en zonas urbanas y el 53% en zonas rurales. El 87% de los alumnos matriculados asiste a escuelas públicas y solo el 13% asiste a escuelas privadas, lo que demuestra la necesidad de un mayor aporte estatal a la educación básica.

Cuadro 1

Alumnos matriculados

1993	1994	1995	1996
792.567	827.857	873.960	923.093

Fuente: Dpto. de Planificación del MEC

Según información del MEC, la retención escolar que en el período 84-89 fue del 47%, en el período 89-94 tuvo una leve mejoría con una tasa de retención del 56%, sin embargo, este aumento dista de ser el ideal y está por debajo de la propia meta del 62% trazada por el MEC para el decenio del 90. Esto significa que de cada 100 niños matriculados al inicio del primer grado solo 56 continuarán sus estudios normalmente durante los seis años establecidos, hasta llegar al sexto grado.

El fenómeno de la deserción escolar aumenta considerablemente en las zonas rurales.

Cuadro 2

Deserción escolar por Departamento

Departamento	Tasa de deserción (%)
Asunción	19
Concepción	61
San Pedro	52
Cordillera	44
Guiara	56
Caaguazú	50
Itapúa	56
Misiones	49
Paraguari	46
Alto Paraná	49
Central	26
Ñeembucú	47
Amambay	61
Canindeyú	68
Pte. Hayes	57
Alto Paraguay	74
Boquerón	88

Fuente: Dpto. de Planificación - MEC

Entre las posibles causas de la deserción escolar están:

El trabajo infantil: Muchas familias prefieren o necesitan que sus hijos aporten al ingreso familiar en lugar de que concurren a la escuela.

El cambio de domicilio: Es común que las familias rurales se trasladen de una comunidad a otra según el calendario de las cosechas u otras razones laborales y el niño deje de asistir a la escuela. Familias completas y cada ven en mayor cantidad emigran hacia nuevos centros buscando mejores horizontes y el niño cambia de institución o abandona sus estudios. En cambio, el sistema educativo no se adapta al calendario de las cosechas, o tiene

mecanismos que permitan adaptarse al contexto social y cultural en el que se implanta.

La distancia: Los niños en el medio rural inician el ciclo escolar con mucho entusiasmo pero después, se cansan al tener que caminar diariamente largas distancias entre su casa y la escuela.

La falta de recursos: Los padres matriculan a sus hijos, pero ante los gastos que deben afrontar, deciden posteriormente no enviarlos más a la escuela. De acuerdo al Índice de Precios del Consumo (IPC) elaborado por el Banco Central del Paraguay, el rubro "Educación y Lectura" fue el que mayor aumento, llegando a un 225% de incremento en relación a los precios de 1992.

Los problemas de salud: En las comunidades rurales, durante el padecimiento de alguna enfermedad, los niños registran prolongadas ausencias, siéndoles muy difícil retomar sus actividades escolares; o pierden el incentivo, por lo que generalmente abandonan sus estudios.

Por otra parte, la repitencia de los alumnos es un fenómeno que produce desajustes en el sistema educativo, sin presentar visos de solución a corto plazo;

Cuadro 3			
Repitencia en la educación primaria			
Ingreso	789.981	827.857	860.819
Repitentes	65.997	65.501	76.970
Tasa de repitencia	8,3%	8,1%	8,9%
Fuente: Planeamiento Educativo - MEC			

c. Cobertura de la enseñanza media y superior.

De acuerdo al Informe Nacional de Juventud, publicado oficialmente por el Viceministerio de la Juventud en 1995, un total de 870.621 jóvenes de entre 14 y 29 años no se encuentran dentro del sistema educativo formal, es decir, 76,2% de los jóvenes comprendidos en esa edad no estudian. Sólo 267.472 jóvenes de entre 14 y 29 años (el 23,4% del total) asisten a un centro educativo. Estas cifras revelan una carencia grave en la cobertura del sistema educativo a nivel medio y superior.

A nivel de distinción por sexo, no se observan grandes diferencias en la asistencia al sistema educativo; no así en cuanto al lugar de residencia del joven. De acuerdo al Informe citado, en la ciudad, 2 de cada 3 jóvenes no asisten a una institución de enseñanza, aumentando esta relación en las áreas rurales, donde 9 de cada 10 jóvenes no estudia.

De acuerdo a datos del MEC, un total de 239.549 estudiantes se encuentran inscriptos en el nivel medio, de los cuales 201.101 (83,9%) están inscriptos en la zona urbana y 39.448 (16,1%) se encuentran en la zona rural, lo que indica que la enseñanza media casi no llega a estas áreas.

El nivel de deserción en la enseñanza secundaria también alcanza niveles preocupantes. En el período 90-95 la retención alcanzó el 58% (de 165.679 alumnos matriculados en 1er. curso en 1990, solo 96.444 alumnos culminaron el 6to curso en 1995). De estas cifras se concluye que de cada 100 alumnos que inician la secundaria, 49 no culminaron el ciclo.

La reforma en la enseñanza secundaria, con el objetivo de revertir el déficit de cobertura y elevar la calidad de la enseñanza en el nivel medio, a través del Ministerio de Educación y Culto pone en marcha, a partir de este año el proyecto de Mejoramiento de la Educación Secundaria (Meces). Este programa cuenta con el financiamiento del Banco Mundial y representa al primer paso hacia la reforma educativa en dicho nivel. Entre los objetivos principales del programa de mejoramiento figura la modificación de los contenidos curriculares adecuándolos a las necesidades laborales, el aumento de la cobertura educativa y el fortalecimiento institucional del MEC. Con la implementación de este proyecto el Gobierno asume el desafío de adecuar el sistema educativo a la dinámica de la ciencia y la tecnología.

d. Calidad de la educación y formación docente.

Un Análisis realizado por investigadores de la Universidad de Harvard sobre el sistema educativo paraguayo llegaba a la siguiente conclusión: *"La enseñanza que se imparte en la escuela es muy teórica, con poco énfasis en la educación del alumno. La oportunidad de aprender es mínima por varias razones: muchos alumnos no entienden castellano en el momento en que entran a la escuela, y los programas están diseñados para enseñar en este idioma; la jornada escolar es una de las más cortas del mundo; muchos maestros no han sido capacitados para desarrollar estrategias pedagógicas efectivas y quienes están titulados, tampoco han recibido una formación centrada en la práctica pedagógica; muchos alumnos carecen de materiales de lectura y los maestros carecen de*

materiales de enseñanza" (Harvard Institute For International Development "Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay - Sugerencias de política y estrategia para su reforma", Asunción, 1992).

La carga horaria del sistema educativo es de 720 horas anuales, una de las más bajas del mundo.

Cuadro 4		
Formación docente		
Año 1995		
AREA	TITULADO	NO TITULADO
Asunción	3.067	47
Interior	25.330	10.338
TOTAL	28.397	10.385

Fuente: Dpto. De Planeamiento Educativo - MEC

El Ministerio de Educación y Culto pretende lograr el mejoramiento en la calidad educativa, pero este emprendimiento no va acorde con las necesidades del maestro, teniendo en cuenta que el proyecto de presupuesto para el año 1997 no prevé un aumento como para satisfacer las necesidades básicas de un educador. Haciendo una comparación para el año próximo, vemos en este aspecto que un subteniente ganará 936.600 guaraníes y un maestro ganará 538.300.

La remuneración del docente, apenas si alcanza para la satisfacción de sus necesidades básicas, y en muchos casos ni siquiera para esto. Obviamente, todas las pretensiones de formación, actualización, especialización o lectura quedan frustradas.

En cuanto a salario podemos decir que el docente actualmente percibe sus ingresos de acuerdo al siguiente cuadro.

Cuadro 5		
Remuneraciones del Personal del sector educación primaria		
Año 1996		
Cargo	Categoría	Monto
Maestro de grado (sin título)	L11	348.300

Maestro de grado (con título)	LP1	538.300
Director	L20	613.200
Director	L50	538.300
Director	L60	348.300
Director (Centro educativo)	L36	1.219.400
Horas cátedras 6.730		
Fuente: Presupuesto de Gastos de la Nación - 1997.		

e. Déficit en la infraestructura educativa.

En el ciclo primario el déficit en materia de infraestructura es acentuado. En la actualidad, se estima que faltan 5.000 aulas y el 45% de las escuelas rurales carecen del conjunto de instrumentos que se precisan para impartir educación a los niños.

El Censo Escolar Nacional realizado en 1995 fue publicado este año en un Mapa Educativo Nacional que refleja las carencias y necesidades de la educación paraguaya. El resultado del trabajo es una radiografía de la actividad educativa de todo el país, en la que se registran todos los centros educativos oficiales, privados y subvencionados de todos los niveles educativos en el país, con información relativa a los locales, los alumnos y los recursos escolares. Sintéticamente consideramos algunos de los datos que revela este mapa educativo, que por la elocuencia de sus cifras, obvian cualquier comentario sobre el ruinoso y deficiente estado de una gran cantidad de locales escolares, especialmente en el área rural.

Cuadro 6

Locales escolares por tipo

de servicio sanitario que usan los alumnos

Año 1995

Tipo de Servicio	Cantidad	%
WC red pública	449	6,9
WC con pozo	1.591	24,5
Excusado tipo municipal	739	11,4
Letrina común	3.586	55,2

Otro	12	0,2
No tiene	70	1,0
Sin información	53	0,8
Fuente: Mapa Educativo Nacional. MEC - 1996		

Cuadro 7 Locales escolares por tipo de fuente de agua

Año 1995

Fuente de agua	Cantidad	%
CORPOSANA	1.386	21.3
Red privada	271	4.2
Pozo con bomba	744	11.4
Pozo sin bomba	2.896	44.6
Aljibe	160	2.5
Fuentes naturales	148	2.3
Aguatero	14	0.2
No tiene	829	12.8
Sin información	52	0.7
Fuente: Mapa Educativo Nacional. MEC - 1996		

Cuadro 8 Aulas según estado de conservación

Año 1995

Estado	Cantidad	%
TOTAL	28.022	100,0
Bueno	19.214	68,6
Regular	7.658	27,3
Malo	1.142	4,1
Sin información	8	0,0
Fuente: Mapa Educativo Nacional. MEC - 1996		

Cuadro 9 Espacio utilizado como aula

Año 1995		
Espacio	Cantidad	%
TOTAL	28.022	100,0
Construido para aula	28.022	96,5
Utilizado como aula (*)	1.004	3,5
(*) Se refiere a construcciones precarias, y en algunos casos, a escuelas que funcionan bajo los árboles.		
Fuente: Mapa Educativo Nacional. MEC - 1996		

f. Enseñanza especial.

Si bien es cierto que la educación en Paraguay es todo un desafío, hablar de educación especial supone un desafío, teniendo en cuenta que no existen programas integrados con el plan vigente.

Por otra parte, la reforma Educativa actual no incluye de manera programática y concreta la enseñanza de niños especiales. No trata en forma explícita lo concerniente a los alumnos con necesidades educativas especiales, en sus distintas modalidades diferenciadas en niños con retraso mental, sordos y ciegos al igual que los talentosos o superdotados. Los ubica en carácter general, entre los alumnos regulares. La Educación Especial no formó parte del sistema educativo paraguayo hace un tiempo, pero a partir de la promulgación del Decreto N 7815, de noviembre del año 1990, se consideró la necesidad de la formulación de una reforma integral del sistema educativo paraguayo. Dentro de la misma se encuentra la educación especial no como un programa paralelo, sino inserto dentro del actual plan.

Actualmente se maneja dentro del sistema educativo una nueva política educacional que consiste en la integración de niños con necesidades educativas especiales en aulas regulares sin discriminarlos dentro de modelos de educación diferente.

Antiguamente los niños especiales eran considerados, inútiles, locos, inferiores, débiles mentales, hoy día gracias al avance existen estudio, clasificación y el desarrollo de terapias muy efectivas para estas personas. Cuan importante es que un educador, un docente pueda hacer, puede constituirse en guía especializado de los niños especiales y de esa manera contribuir con la sociedad, las familias de los mismos y sobre todo, con estos educandos especiales.

Los últimos datos proporcionados por el Departamento de Educación Especial del Ministerio de Educación y Culto, indican que en las escuelas especiales se tienen matriculados un total 1.898 alumnos, de los cuales 1.363 están dentro de la modalidad de retraso mental, 463 sordos y 72 ciegos. Por otro lado, en las escuelas públicas con grados especiales existen un total 2.063 matriculados.

Mientras que aquellos que reciben atención en servicios especiales conforman un total de 195 alumnos en las tres modalidades. De esta manera se cuenta con un total de 4.156 alumnos matriculados en las distintas instituciones que desarrollan programas de educación especial.

En la educación especial sería interesante tener en cuenta los siguientes puntos para el desarrollo de las clases:

- Formación de grupos. La clase especial no debe reunir a un número excesivo de alumnos, lo ideal es que se formen grupos de hasta 10 chicos.
- Investigación de métodos de enseñanza convenientes a los diversos niveles a las diferentes formas de retraso.
- Formación y reclutamiento del cuerpo de enseñanza especial. El docente de ciclos especiales debe recibir una preparación por demás, especializada, aprendiendo a utilizar un material concreto y considerable.
- Acción conjunta de concientización con los padres y la población en general.

En general, por encima de los slogans, lo que debe buscar un programa de rehabilitación o habilitación de discapacitados es la calidad, para ello se debe planificar sistemática y continuamente, diagnosticar, prevenir y estimular tempranamente, diversificar las actividades.

Derecho a un ambiente sano

Por María Molinas y Manuelita Escobar

de ALTER VIDA

INTRODUCCIÓN

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, no se menciona aún en forma específica, en ninguno sus 30 artículos, el derecho a un ambiente sano.

Paradójicamente, el ambiente como tal, no estaba en las preocupaciones de las Naciones que salían de una guerra sangrienta y devastadora, provocadora ella misma de daños irreparables en el ambiente y que contribuyó en gran medida a su degradación. En el período postguerra toda la energía y la demanda de los pueblos se centraban en el proceso de reconstrucción física y socioeconómica de los países. Además, los más poderosos estaban en el camino de una gran industrialización. (la era atómica, la era del petróleo, etc.), donde el slogan era el consumo masivo ante la gran producción, también masiva.

Pero en la realidad, **primero se dan los hechos y luego aparece el derecho.** Hubo que pasar por muchas catástrofes ecológicas para que los Estados, los movimientos sociales y la gente corriente, empezaran a tomar conciencia de la importancia del entorno en todos los ámbitos de la vida de las comunidades. Y debemos señalar que, a pesar de que la realidad rebasa la fantasía en términos de agresión del ambiente, todavía hay lugares en que esos hechos no están instituidos como violación a los derechos plenos del ser humano, y en algunos países en que existen legislaciones y códigos, no son suficientemente cumplidas como para que se transformen en acciones efectivas.

En el mundo occidental es relativamente nuevo el concepto de problemática ambiental. Aunque no podemos hacer una cronología exhaustiva porque escapa al objetivo del documento, sí podemos nombrar algunos hechos que contribuyeron a convertir ideas y situaciones que se creían "naturales" en problemas que afectan a la humanidad toda.

En 1962, Rachel Carlson fue una de las primeras que inició una cruda denuncia de las condiciones ecológicas a través de su libro "La

Primavera Silenciosa". A partir de ello, otros se sintieron motivados para seguir investigando en esa línea y abundar detalles.

En 1970, el Club de Roma, publicó su libro "Los límites del crecimiento"

En la primera mitad de la década de los años setenta, se forma en Estados Unidos y Europa, el Movimiento Ecologista, alentado por las iniciativas ciudadanas en pro de la protección ambiental.

En 1972, se realizó en Estocolmo, convocada por las NNUU la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano.

En 1973, fue establecido al interior del sistema de las Naciones Unidas el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En la década de los 80, en Paraguay se crean algunos grupos ecologistas preocupados por el ambiente, que inician tareas de investigación sobre la realidad socioambiental del país.

En 1985 la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de Paraguay, conjuntamente con el Instituto Internacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente y la Agencia de Desarrollo AID, publicaron "Perfil ambiental del Paraguay", documento que, aunque incompleto, resultó muy útil para empezar a hacer una lectura de los problemas ambientales del país.

En 1987 apareció el Informe "Nuestro Futuro Común" producido por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, dirigida por la Primera Ministra Noruega, Gro Harlem Brundland. En este documento se introdujo el concepto sobre desarrollo sustentable.

En los años 90, el tema central de debate fue el de desarrollo sostenible o sustentable, concepto que articula las necesidades de la gente con los límites ecológicos del planeta.

Desde la sociedad civil, se van consolidando los movimientos ecologistas o ambientalistas, con diferentes lineamientos y reivindicaciones pero haciendo visible el problema de lo ecológico con actitudes pacifistas como parte de sus luchas y reclamos.

En 1992, se realizó en Río de Janeiro la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCED), la que tuvo el mérito de introducir en la agenda mundial el tema del desarrollo sostenible como un problema insoslayable para el futuro de la humanidad. También se realizó en forma paralela el Foro de las ONGs. donde acudieron centenares de organizaciones ambientalistas,

las cuales hacían lobby para que los representantes de los gobiernos y de Agencias de Cooperación Internacional, presentes en la Conferencia oficial, escucharan sus reivindicaciones y propuestas.

Sin embargo, la "conciencia" adquirida por los países participantes estaba retrasada en comparación con los daños que ya había sufrido el ecosistema mundial, y en especial los países del tercer mundo.

Aún así, muchos documentos importantes nacieron a partir de la UNCED, uno de ellos es la Agenda 21, donde aparecen lineamientos generales de cómo hacer para que el desarrollo contemple lo social, lo económico y lo ambiental sostenido. En ese sentido, este documento articula el desarrollo sostenible, con la erradicación de la pobreza y la equidad de géneros. De esta forma, se va avanzando hacia una visión holística de lo que es la problemática ambiental, sus causas y sus consecuencias.

Aunque se hace mayor énfasis en las consecuencias, ya que las causas apuntan directamente a ese modelo de desarrollo que los países industrializados se empeñan en expandir y en defender, aunque sea el principal depredador ecológico y social de los países más pobres. Por esta razón, en Latinoamérica, se plantea el concepto de sociedad sostenible que coloca como referente de la sostenibilidad a las sociedades con su diversidad y no al concepto de desarrollo, que es fuertemente asociado a los países del Norte.

De esta breve reseña, podemos observar que el ambiente no se refiere sólo a lo natural, a los ecosistemas acuáticos, terrestres, a las plantas y animales, sino que incluye el ser humano y su entorno, como partes inseparables e interactivas, **y donde el juego de lo político - económico está tan presente como un componente más de la gran variedad de sistemas.**

Por eso, después que los hechos demostraron y hablaron hasta el cansancio, **se crean los derechos humanos de tercera generación en el que se encuentran los derechos ambientales.**

Así, en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, se reafirmó el derecho al desarrollo como una parte integral y fundamental de los derechos humanos. Entendiéndose al desarrollo como sostenible, y que incluye el derecho a la alimentación, a la vivienda, al vestido, a la salud, a la educación, en síntesis, a la calidad de vida, y a otros recursos ambientales que tradicionalmente fueron definidos como necesidades más que como derechos.

AMBIENTE Y PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

Cuando hablamos de **ambiente**, nos referimos a la interacción existente entre el **mundo natural** y el **mundo construido**, con sus especificidades sociales, culturales, económicas, ideológicas, sus modos de producción, sus patrones de consumo, de distribución etc. El ser humano es parte integrante del ecosistema natural y su principal transformador, aunque dialécticamente se ve también él mismo en constante transformación por el ambiente.

A lo largo de la historia de la humanidad, las poblaciones han intervenido en su ambiente. La caza, la pesca, la construcción de viviendas, la vestimenta, la preparación de alimentos, el almacenamiento de agua, son formas de intervención humanas indispensables para su reproducción.

Sin embargo, cuanto más crece la humanidad, más crece la demanda de satisfactores para cubrir sus **necesidades**, y por tanto la intervención en los ecosistemas o su **antropización** se hace más agresiva, no respeta la capacidad de carga de los ecosistemas y por ende, no dan el tiempo necesario para su regeneración y sostenibilidad.

De ahí surge la llamada **problemática ambiental** que parte del análisis de sus causas estructurales, a través del efecto de ciertos patrones productivos que han cristalizado las condiciones del poder económico y político a nivel mundial, nacional, regional y local.

Pero lo interesante es que más allá de la concepción del ambiente como un problema irresoluble, se configura una percepción del ambiente como un potencial productivo fundado en una articulación de procesos ecológicos (oferta natural y manejo integrado de recursos), culturales (diversidad étnica en el reconocimiento y en las prácticas de aprovechamiento de recursos), tecnológicos (innovación de tecnologías apropiadas, recirculación de desechos, integración de procesos productivos) y políticos (movilización social para la liberación política, la independencia económica y la autodeterminación tecnológica). (**Leff:1986**). Esta conceptualización constituye un enfoque prospectivo y estratégico para la construcción de un estilo alternativo de desarrollo.

DERECHO A UN AMBIENTE SANO

En este informe, el derecho a un ambiente sano, no contempla solamente el derecho de la población al disfrute de la calidad del agua, de la tierra, del aire sino también **a la posibilidad de las**

personas de acceder y controlar los recursos ambientales y de poder decidir sobre el destino de cada uno de ellos, a la distribución de la riqueza, a la calidad del trabajo y consumo y al aprovechamiento del tiempo libre.

El acceso se refiere a la posibilidad de usar el recurso. El control de los recursos se inscribe en un estadio superior de poder de la ciudadanía, ya que incluye la decisión de qué hacer con ellos. Hay muchas maneras de apropiarse y utilizar un recurso, y la propiedad privada no debería otorgar potestad para intervenir negativamente en los ecosistemas. Por ejemplo, la deforestación y la contaminación, por más privado que sea el lugar, porque la sostenibilidad del ambiente es un patrimonio de todos los habitantes. **Los recursos pertenecen a todos y a ninguno, son de la humanidad presente y futura.**

Es interesante la acotación que hace Brañes Ballesteros de que no siempre los recursos naturales han sido susceptibles de apropiación. Por el contrario, en los sistemas sociales más antiguos la apropiación de los recursos naturales constituía una excepción antes que una regla general. *"El derecho que comenzó a generarse para regular las relaciones entre los individuos y los bienes, quedó establecido que -siguiendo la terminología del Derecho Romano- habían 'cosas comunes a todos los hombres', las que por tanto no eran susceptibles de ninguna especie de expropiación."* y continúa diciendo, *"el derecho del capitalismo, sin embargo, le dio otro origen a las cosas comunes, pues estableció que eran tales 'las que la naturaleza había hecho comunes a todos los hombres', esto transformó la función social que estaba en la base de la determinación del carácter 'común' de las cosas en un fenómeno natural, y por ende, en un fenómeno susceptible de ser modificado por los avances tecnológicos"* (Brañes: 1986).

Por otro lado, los países industrializados, que están tan "concientes" del problema ambiental y que poseen legislaciones modelo para su cuidado, representan sólo el 20% de la población mundial pero consumen el 80% de los recursos ambientales del mundo. Habría que preguntarse si el derecho a un ambiente sano sólo lo usufructúan los países "desarrollados" o ricos . Los países "subdesarrollados" o pobres, además de "brindar" su biodiversidad por falta de políticas claras y como forma de paliar sus vacíos económicos, son señalados como victimarios y principales destructores de la naturaleza por ignorancia y por tener las más altas tasas de natalidad.

Por añadidura, el ser muchos y pobres constituye una brecha para la tarea de preservar el ambiente. Salta rápidamente la ecuación entre el crecimiento demográfico, el hambre en el mundo y el acceso a los recursos; es cierto que el crecimiento demográfico es un problema,

pero sucede que los recursos están mal distribuidos. Por este motivo, el derecho a un ambiente sano tiene que ver también **con la distribución de los recursos socioambientales.**

Como señalamos en párrafos anteriores, es muy gráfica la comparación de cómo se da el consumo en el mundo industrializado, en detrimento de otras regiones de menor desarrollo relativo. Pero quién decide sobre los patrones de consumo, quién pone los límites?

Es dable pensar que los límites en estos casos son más político-económicos que ecológicos. Siguiendo al economista Huber, podemos decir que lo que se desata no es el agotamiento de las materias primas, sino una lucha por la repartición -llevada hasta el agotamiento- entre consorcios, naciones y regiones en bloque, entre ricos y pobres. *"El problema real es el acceso a las materias primas y la dependencia política relacionada con ellas, así como la presión y la extorsión económica que de ella se derivan"* (Huber:1986). Obviamente quienes pierden son los marginados del planeta, para los cuales, el derecho a un ambiente sano puede ser una utopía.

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS AMBIENTALES EN PARAGUAY

Al analizar la situación de los derechos ambientales en Paraguay, consideramos dos ejes, 1) referido a las condiciones socioambientales de acceso a bienes y servicios para la satisfacción de necesidades individuales y colectivas; y 2) que puntualiza la participación de la ciudadanía en el control de los recursos y la toma de decisiones relativas al ambiente. Es importante señalar que ambos ejes están relacionados en el ejercicio de los derechos ambientales y la separación es fundamentalmente de carácter metodológico.

En nuestra óptica, es preciso ubicar los distintos componentes de la situación ambiental aquí descripta, como unidades de un sistema, cuyos contenidos y procesos son recursivos, y se basan en la relación de la **naturaleza** con las **estrategias adaptativas** de las comunidades.

Condiciones socioambientales

Visto lo ambiental como un campo donde se dan relaciones vitales entre la sociedad y el la naturaleza, que constituye el espacio del ejercicio de los derechos sociales y políticos, resulta bastante

complejo referirnos a todas las variables socioambientales condicionantes de una calidad de vida sostenible.

Algunos de los puntos más críticos de la situación ambiental en el Paraguay son la deforestación, la pérdida de fertilidad de los suelos, la colmatación de los cauces hídricos y contaminación de las aguas, que está aparejado con problemas de carácter social.

El empobrecimiento ininterrumpido de la calidad de vida, especialmente en las zonas rurales, está relacionado con movimientos migratorios en la búsqueda de medios necesarios para satisfacer sus necesidades. La distribución inequitativa de la tierra y el predominio de latifundios tiene que ver con formas insostenibles de explotación de la tierra y de los recursos forestales.

La carencia de seguridad alimentaria impide el ejercicio de cualquier tipo de derechos, y es una barrera para la participación de las comunidades en la vida política y social. Todos estos aspectos y otros más afectan la calidad socioambiental e impactan el ejercicio de los derechos ambientales.

Pobreza y Seguridad Alimentaria

La FAO define a la seguridad alimentaria de la siguiente manera *"que se disponga de alimentos en todo momento, que todas las personas tengan acceso a ellos, que esos alimentos sean nutricionalmente adecuados en términos de cantidad, calidad y variedad, y que sean culturalmente aceptables para la población"*. La seguridad alimentaria es un componente de los derechos ambientales, y por tanto deber del Estado, que implica la exigencia de la distribución equitativa de recursos alimentarios y patrones de producción y consumo sostenibles en la gestión del ambiente, ya que la inseguridad alimentaria se vincula al modelo de desarrollo y las políticas que se implementan en un país.

En Paraguay, en el año 1992, el 62% de la población vivía con ingresos que la situaban por debajo de la línea de la pobreza. En áreas rurales, este nivel alcanzó al 75%, en donde los niveles de indigencia -quienes no alcanzaban a satisfacer sus necesidades alimentarias- superaba el 35%.

Del 30 de junio al 1 de julio de 1996, se realizó en Asunción la reunión regional preparatoria para la Cumbre Mundial de la Alimentación, auspiciada por la FAO. El documento preparado por Paraguay para esta cumbre realiza un diagnóstico de la situación alimentaria y la pobreza. Además plantea recomendaciones al Estado

y otros sectores de la sociedad, donde se señala la urgencia de atender *"el creciente deterioro social y económico que afecta a las condiciones de vida de la mayoría de la población del país"*.

En el diagnóstico se señala que el problema alimentario no fue de importancia en Paraguay hasta hace 25 años, cuando existía abundancia de recursos como la diversidad biológica, la vigencia de los conocimientos y prácticas productivas agropecuarias y forestales tradicionales, riqueza cultural propia y una distribución de la población rural relativamente desconcentrada. Sin embargo, a partir de 1970, década en que empieza el gobierno a estimular la producción del algodón y otros cultivos de renta, se desmotiva el cultivo de productos de consumo. Antes de la década del 70 había pobreza, pero no se traducía necesariamente en la falta de alimentos.

En el documento se señala que *"el gobierno deberá mejorar, mantener y cuando sea necesario rehabilitar, el potencial de producción de alimentos de los recursos naturales y detener su degradación y agotamiento"*. También señala que los sistemas de producción y autoconsumo sostenibles deben ser promovidos a través de políticas en las que prevalezcan la eficacia y el reparto equitativo de los costos y beneficios".

La Declaración en Defensa de la Seguridad Alimentaria en la Región de América Latina y el Caribe (Asunción, 1996) afirma que la seguridad alimentaria sostenible y el bienestar nutricional deben ser reconocidos como un derecho humano básico, estatuido en una Convención garantizada por el Tribunal Internacional de Justicia. La declaración afirma que *"no habrá seguridad alimentaria sin la participación de la sociedad civil, esencialmente de los pequeños productores y pobladores urbanos y populares, y sin que los gobiernos asuman su responsabilidad con ella"*.

Distribución inequitativa de la tierra genera pobreza.

El alto índice de desigualdad y concentración en la distribución de la tierra en el Paraguay se relaciona con un proceso de crecimiento demográfico, migraciones y pobreza, según datos de una investigación realizada por el IBR y la FAO (citado en El Día, 28-oct-96). La alta concentración de la tierra está relacionada significativamente con altos índices de pobreza, y condiciona el proceso de desarrollo económico y la distribución de ingresos.

El grado de concentración y de desigualdad de la tenencia de la tierra se incrementó entre 1981 y 1991, según la misma fuente, y los procesos de concentración se produjeron en los estratos más altos,

los inmuebles con más de 1.000 has. aumentaron en un 41,8 % y la superficie en un 89,3 %.

Según datos del Censo Agropecuario Nacional (1991), el 77% de las tierras agropecuarias se encuentra en manos del 1% de los productores que poseen más de 1.000 has., y el 84% de los productores cuenta con fincas menores de 20 ha.

La Constitución Nacional establece que la reforma agraria debe realizarse sobre la base de la racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo, para impedir su degradación. Sin embargo, en la práctica el monocultivo, la depredación de los recursos, el deficiente apoyo crediticio y la desigual distribución de la tierra son algunos de los principales problemas.

Las ocupaciones de tierra tienen su origen en la injusta distribución de los recursos y en la falta de soluciones eficaces y de fondo. Las acciones represivas violentas a las ocupaciones de tierras tampoco son solución, sino parte agravante y factor agudizador del problema.

Es necesaria una reforma profunda del acceso y a la tenencia de la tierra, tendiente a la eliminación de los latifundios, y con énfasis en los aspectos sociales y productivos. Una reforma agraria sostenible implica una visión sistémica de la situación y de la relación entre los distintos factores que influyen en las estrategias adaptativas, como ser: las características del territorio, las condiciones socioculturales de arraigo, servicios y asistencia técnica para hacer viables los asentamientos.

También es necesario un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, que fije líneas generales de ordenamiento para el país, y sirva de marco de referencia a los entes locales y a los organismos del Estado.

Actualmente se encuentra en discusión en el Senado un proyecto de Código Agrario, que debe incorporar la protección, conservación y recuperación de los recursos naturales, ya que las necesidades alimentarias de Paraguay se ven comprometidas con la creciente degradación de sus recursos naturales, bosques, suelos y agua.

Vivienda, servicios de saneamiento y condiciones de salud

Según el Censo de 1992, la cantidad de viviendas censadas llegaba a 855.547, lo que para una población de 4.152.588 personas significa la proporción de 5 personas por unidad habitacional. *"El déficit*

habitacional alcanza las 340.000 viviendas, que sin el aporte del CONAVI en sus seis años de existencia hubiera alcanzado 370.000, la diferencia es sólo de 30.000, lo que demuestra la escasa eficacia de la política habitacional, siendo Paraguay el país que destina el menor porcentaje de presupuesto al la construcción de viviendas de interés social, en relación a las demás del continente" (en **Análisis del mes**, diciembre de 1995).

Calidad de las viviendas:
25%----- carecía de paredes aceptables
42%----- carecía de pisos aceptables
37%-----carecía de techos aceptables
Fuente: Heikel:1996

En términos de calidad de la vivienda, en el período 1982-1992, se registra un empeoramiento de todos los indicadores para Asunción, lo que es atribuida al crecimiento de la población de escasos recursos asentada por lo general en zonas inundables (**DGEEyC:1994**).

Servicios:
67%-----piezas de baño,
62%-----carecía de excretas
41%-----carecía de energía eléctrica
58%..... carecía de abastecimiento agua potable

Déficit según regiones:
4%.....Asunción
37%.....resto urbano
89%.....áreas rurales

El acceso a servicios sanitarios, excretas y agua potable está relacionada con cierto tipo de enfermedades, a las que se puede denominar "enfermedades sociales", por el carácter de ser generadas por condiciones socioambientales desfavorables. La utilización de aguas contaminadas propician enfermedades como la diarrea y otras gastrointestinales relacionadas con la carencia de agua potable, y que constituyen causas principales de la mortalidad infantil, también las enfermedades parasitarias son otro tipo de afecciones relacionadas.

Paraguay está en segundo lugar en la deficiencia de cobertura de agua potable, después de Haití (en **Ultima Hora**, 21/oct/96); y Corposana sólo brinda un abastecimiento del orden del 52% en lo que respecta a su área de responsabilidad, que son las comunidades de más de cuatro mil habitantes. Esta cobertura solo alcanza al 26,6% de la población total del país y por cada cuatro hogares rurales hay uno sólo con conexión domiciliaria de agua.

En cuanto al saneamiento ambiental, sólo el 21% de la población urbana cuenta con servicios de alcantarillado sanitario, y en el interior sólo dos localidades cuentan con servicio. La cobertura de este servicio está concentrada en Asunción, donde el 50% tiene acceso, mientras que en 12 de los Departamentos del país la cobertura es inexistente y en los siete restantes es inferior al 10% (**PNUD:1996**).

El déficit en los sistemas de recolección de basuras y disposición final lleva prácticas como la quema de residuos que deterioran el ambiente. Las basuras y todo tipo de residuos, desde domiciliarios hasta hospitalarios son arrojados a los cursos de agua, en patios baldíos y hasta son abandonados a la vera de los caminos. Constituyendo así otra fuente de transmisión de enfermedades. Existen iniciativas de sensibilización en separación de residuos y reciclaje de la comuna de Asunción y de organizaciones no gubernamentales que precisan ser profundizadas y ampliadas.

Otro punto relacionado a la contaminación del hábitat y el saneamiento ambiental constituye, especialmente en las zonas urbanizadas, la emisión de gases producido por automóviles en mal estado y por el sistema de transporte que no cumple con las reglas mínimas de salubridad ambiental. Son muchos y complejos los problemas de las ciudades, por lo que es preciso incorporar la planificación urbana como instrumento organizador de las intervenciones enfocadas a los distintos problemas, considerando la ciudad como una unidad de relaciones integradas y espacio de identidad sociocultural.

Migración y ruralización de la pobreza

Los movimientos migratorios fuera y al interior del país están relacionados con el empobrecimiento de las comunidades, con la extrema inequidad en la distribución de la tierra, con la carencia de infraestructura y servicios, y con la falta de fuentes de ingreso. Todos estos aspectos que tienen que ver con el control de la calidad ambiental y el acceso a recursos ambientales.

Este fenómeno también está vinculado con la ruralización de la pobreza, donde se observan los mayores índices de deterioro de la calidad socioambiental [Conjunto de procesos económicos y relaciones socioculturales, donde se desarrollan formas de producción, apropiación, distribución, y consumo de los recursos ambientales]. Como ya mencionamos, más del 35% de la población rural, en 1992, sobrevivía en condiciones de indigencia, lo que significa que no podía asegurar sus necesidades alimentarias básicas, y un 75% se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

La gente migra en busca de mejores condiciones de vida, ya que sus lugares de origen no les ofrece los medios necesarios para desarrollarse. Sin embargo, como resultado de estos desplazamientos también se deteriora la calidad de vida en las ciudades, con la formación de zonas marginales de pobreza en los centros urbanos, y el consecuente empeoramiento de las condiciones de vida y la calidad ambiental: hacinamiento, falta de servicios, contaminación, inseguridad y otras.

Deforestación y pérdidas de recursos biológicos

Entre 1984 y 1991 la superficie de los bosques se ha reducido en un 38% , equivalentes a 2.019.858 ha., lo que significa una deforestación de 290.000 ha/año aproximadamente (**UNA:1994**) , fenómeno que ha ocasionado importantes impactos en el ambiente. De seguirse con este ritmo, en muy pocos años no quedará ningún bosque y el Paraguay deberá importar madera. Se calcula que en un plazo no mayor de 7 años ya no habrá más bosques productivos en la Región Oriental.

Hoy **se pierden más de 20.000.00 de has. anuales de bosques (780 has.diarias)** debido a la agricultura, la tala y la urbanización. En efecto, Paraguay constituye el **país con mayor índice de deforestación del mundo** (según The Economist de Londres y El Mundo de Madrid, citado en ABC color, 27/oct/1996), y hasta ahora la ineficiencia y la corrupción caracterizan a las instancias responsables del control del problema, constituyendo uno de los factores de su agravamiento.

El robo indiscriminado de rollos, incluso de reservas forestales, la venta ilegal de madera, y la destrucción anual del área arbórea en una dimensión equivalente al 1,44% del territorio nacional, son los indicadores de la alarmante situación ambiental. Actualmente ante el escándalo público de la venta de guías forestales por funcionarios del Servicio Forestal Nacional, la entidad se encuentra sometida a

auditoria por la Dirección de General del Medio Ambiente de la Contraloría.

En el aspecto legal hay vacíos importantes y fallas al nivel de las instancias de aplicación. No existe una ley de ordenamiento territorial que planifique el uso de la tierra, estableciendo qué zonas son forestales, cuáles agrícolas y cuáles pecuarias. Tampoco hay sanciones por desmontes no autorizados, falta la redefinición de tierras incultas o improductivas, y se ha tomado al bosque como tierra improductiva.

Se plantea una contradicción seria entre el Estatuto Agrario y la Ley Forestal 422/73, no obstante ser posterior. La Ley Forestal dispone la prohibición de la devastación de bosques, pero en la práctica se sigue considerando el artículo 79 del Estatuto Agrario, que dispone que para tener preferencia en la adjudicación de los lotes, los ocupantes deberán tener "*méritos por sus actividades agropecuarias*", y como los desmontes son considerados mejoras, en las colonizaciones se incentiva de hecho el talado de árboles (**Ortiz:1995**). Además de la falta de calificación de las tierras forestales, tampoco se controla, fiscaliza ni supervisa el uso de la tierra y de los bosques.

La reducción de los bosques ha significado una pérdida incalculable de especies vegetales aún desconocidas y cambios en el hábitat de la fauna, un factor que impacta en la sobrevivencia de las especies. Otro aspecto relacionado a la pérdida de la fauna constituye el tráfico de animales y de pieles silvestres, muy difícil de contener, ya que aún cuando exista la institución competente para su regulación (CITES) no hay normas ni mecanismos de control eficientes, además de la gran corrupción imperante.

Según una investigación realizada, la deforestación también tiene impacto también a nivel cultural y de género, puesto que los conocimientos que la mujeres tienen sobre el tratamiento de ciertas enfermedades a partir de hierbas naturales, pueden extinguirse en la misma medida que se va perdiendo la flora autóctona (**Masulli:1992**).

Cuencas hidrográficas en peligro.

Según un documento de la OPS (citado en **La Nación**, 21/oct/96) la calidad y cantidad del agua está condicionada por las características hidrográficas y ambientales de las cuencas de los ríos. Por lo tanto, el elemento central en el planeamiento y administración de los recursos de agua debe ser siempre la cuenca hidrográfica, incluidas las aguas subterráneas. También señala que la contaminación de ríos, lagos y

acuíferos presenta problemas de salud pública para las futuras generaciones.

Sin embargo en el país no existe una ley de suelos ni código o autoridad de aguas. A pesar de las constantes denuncias siguen ininterrumpidamente los procesos de contaminación de los cursos hídricos por falta de tratamiento de desechos industriales, que contaminan incluso con metales pesados, afectan a los peces y a todo el sistema hídrico. También la erosión de los suelos y la deforestación impactan negativamente en las descargas de sedimentación de las cuencas hídricas; y el uso intensivo de abonos químicos y agrotóxicos constituyen un peligro para la calidad del agua.

Cuadro sinóptico de casos:

Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá: La colmatación del lago de Itaipú está relacionada con la deforestación en la cuenca, que no fue controlada ni previsto. Además se suma el deterioro de la calidad del agua del lago, debido a otras fuentes de contaminación. En el caso de la sedimentación se trata de un proceso previsible -y prevenible a través de dragados- en los lagos artificiales. Este trabajo no fue realizado, y tampoco se hizo un plan de ordenamiento territorial para evitar o disminuir impactos ambientales negativos.

El tema de la corrupción en Itaipú -y también en Yacyretá- es una expresión de la violación a los derechos humanos ambientales, pues constituye un ejemplo del manejo insostenible de los recursos hídricos, de la falta de transparencia, de control y de participación ciudadanas en las decisiones relativas al ambiente. El brazo Aña Cuá se encuentra al borde del desastre ecológico (citado ABC Color, 13/oct/96), siendo uno más de los fuertes costos ecológicos del proyecto. En estos momentos se sigue debatiendo la concesión de la Yacyretá al sector privado, en medio de polémicas entre los poderes ejecutivos y legislativos de Argentina y Paraguay, y aún no se ha resuelto la indemnización a sectores afectados por la obra.

Franja Costera: El proyecto para el Barrio San Estanislao es uno de los proyectos con que se plantea iniciar los trabajos de aplicación del Plan Maestro para el mejoramiento de la Franja Costera de Asunción. Tiene como uno de sus componentes la relocalización de los pobladores que ocupan el cauce en tierras recuperadas mediante la utilización de relleno hidráulico y la participación activa del sector privado.

El Plan ha sido concebido desde una perspectiva técnica-experta, en el sentido de que no ha incorporado la participación en el proceso de

planificación, sino que se dió a conocer una vez finalizado éste. Lo que puede ser considerado como uno de los elementos que se relaciona con las resistencias de las comunidades afectadas y con las dificultades para la transferencia y apropiación de información referida al mismo. Esto tiene que ver con la visibilidad de las diferentes estrategias sociales y culturales de adaptación existentes en estas comunidades, que no deben ser homogeneizadas bajo la categoría de ocupantes de zonas inundables, y que de no ser planteadas como componentes sustantivos de la planificación, pueden influir en la sostenibilidad del Plan y convertirlo en algo muy frágil.

Otro elemento que ha sido señalado es la situación de presión económica hacia los sectores de menores recursos que podría llevar a un "autodesalojo", en la medida que las tierras adquieran mayor valor en el mercado. Estos y otros elementos señalan la importancia de un proceso participativo que incluya las visiones y realidades diferenciadas de las comunidades involucradas. Por eso, resulta clave para el pleno ejercicio de los derechos ambientales, que el Plan amplíe y fortalezca la participación de las comunidades en todos los niveles del mismo, de manera a garantizar una toma de decisiones informada, motivada y activa.

Hay que destacar que un resultado exitoso, con todos sus límites, constituye el que la Administración Municipal haya tomado la planificación como un instrumento institucional, lo que deja un precedente muy importante.

Relacionado al tema Franja Costera y a partir del plan de desarrollo urbano ambiental para el área metropolitana surge "**Asunción 2000**", planteamiento de la Corporación para el Desarrollo de Asunción, entidad civil sin fines de lucro recientemente constituida. Integra instituciones y personas del sector público y privado, que tiene por objetivo la elaboración de un plan estratégico para la ciudad. Esta entidad ha realizado foros con distintos sectores de la sociedad, y cabe señalar que es la primera vez que se plantea un plan global para el área metropolitana de Asunción.

Cuenca del Lago Ypacarai: Debido a los efectos agresivos del turismo y el mal manejo de la cuenca, el lago se ha contaminado gravemente y amenaza su desaparición. La reacción ante este hecho recién ocurrió en la fase extrema de deterioro, cuando los daños causados son casi irreversibles. A pesar de su condición de "área protegida" ningún programa de manejo de la cuenca había sido puesto en práctica.

Cuenca del Lago Ypoa: En 1992 fue declarada por Decreto 13.681 área de reserva para parque nacional, pero transcurrido cuatro años no se habían definido los límites y consecuentemente no se realizó el

plan de manejo; lo que refleja la incongruencia de la política ambiental. La Contraloría General de la Nación intervino a través de la Dirección Ambiental ante las denuncias de la prensa y de un recurso de amparo por la deforestación en las tierras de una estancia privada.

Sequía en el Chaco: Por el mal manejo de las aguas y del suelo avanza cada vez más la desertificación y salinización del Chaco. En enero, en el Bajo Chaco se dió la peor sequía de los últimos años, la que fue visibilizada en forma dramática por un programa de televisión local. A la falta de lluvias por cerca de 10 meses se sumó, como factor agravante, la construcción de represas por ganaderos de la región sin ningún tipo de regulación. Es otro ejemplo de la ineficiencia de la política ambiental.

Erosión y contaminación del Pilcomayo: Es fundamental el estudio de la erosión que se produce en la alta cuenca del Pilcomayo, en territorio boliviano, trabajo que fue iniciado por técnicos de la Unión Europea. Estos estudios son importantes para elaborar un plan de manejo integral de la cuenca y la llanura de inundación en el Chaco paraguayo. En los últimos años el río ha venido retrocediendo 15 Kms. por año (citado en **Análisis del mes**, marzo 1996), sin que las autoridades paraguayas realizaran medidas eficaces y oportunas. El desvío de las aguas realizado en 1990 unilateralmente por el gobierno argentino empeoró el problema y los conflictos, sin que tampoco haya existido en su momento una respuesta eficaz del gobierno. Actualmente a partir de las propuestas conjuntas de los gobiernos de Paraguay y Argentina se está diseñando un dique para distribución de las aguas y contención de los sedimentos. Es importante señalar la participación de las ONGs en la Comisión de Aprovechamiento Múltiple del Pilcomayo.

El pasado 29 de agosto se registró el escape de 330 mil toneladas de desechos tóxicos de la mina Porco, en Bolivia, calificado por expertos bolivianos como *"la mayor catástrofe ecológica de América Latina"* (citado en ABC Color, 20/oct/96). Estero Patiño, la llanura de inundación, sufriría las consecuencias del accidente, los sólidos serían depositados en los esteros y lagunas estacionales de la cuenca baja del Pilcomayo, contaminando incluso aguas subterráneas, afectando la fauna ictícola, e impactando en la economía de miles de personas que viven de la pesca, y a la vida de los pueblos indígenas que habitan la ribera del Pilcomayo.

La respuesta del gobierno paraguayo fue lenta y muy "tibia" ante la magnitud del problema, aunque finalmente se conformó una comisión interinstitucional creada a instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación de organizaciones no gubernamentales y de la OPS/OMS, además de organismos estatales.

Proyecto Intergubernamental Hidrovía Paraguay-Paraná:

comprende la construcción de una vía industrial navegable en un tramo fluvial de aproximadamente 3.400 Kms. desde Cáceres, Brasil, hasta Nueva Palmira en Uruguay. Este tramo atravieza Brasil, Paraguay, Argentina, Uruguay, y se comunica con Bolivia.

Este proyecto es cuestionado por parte de organizaciones ambientalistas, organizaciones sociales y pueblos indígenas, pues implica una grave amenaza para la región. Además no hay información exacta sobre el proyecto y los impactos ambientales del mismo que permita la participación eficaz de las comunidades y organizaciones en el proceso de toma de decisiones. En julio de este año el Comité Intergubernamental Hidrovía realizó en Asunción una Audiencia Pública, que sin embargo no contó con un proceso de información y convocatoria previo, que involucre a todos los actores afectados.

"Cabe señalar la ausencia en el debate de los gobiernos de los municipios directamente afectados por el proyecto. Es otra señal de la falta de visión estratégica de los mismos, muy ocupados en las cuestiones domésticas en un tiempo que exige capacidad de articular lo particular con lo general" (Análisis del Mes, Base Ecta, julio 1996).

La participación que se plantea debe ser garantizada con el acceso oportuno a información veraz y completa, en un lenguaje accesible para las comunidades, respetando la diversidad de culturas. El Proyecto H.P.P. está dirigido a pequeños grupos de grandes empresarios, quiénes se beneficiarán económicamente con la exportación y transporte de granos y minerales, lo que será asumido económicamente por la población de cinco países y causará perjuicios irreversibles al ambiente y a las poblaciones tradicionales.

Participación en decisiones relativas al ambiente

El Programa 21, aprobado el 14 de junio de 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo -la Cumbre de la Tierra-, sienta las bases para transformar las acciones que afectan al medio ambiente, en su dimensión social y económica, en lo referente a la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, contemplando acciones para el fortalecimiento de los grupos y actores sociales más vulnerables y su incorporación como sujetos de decisión.

En Paraguay constituye un logro que a partir de la reforma educativa se haya incorporado la perspectiva ambiental como componente del

currículum, ya que la educación es uno de los requisitos fundamentales para el ejercicio de la participación y de la toma de decisiones. El desafío actual es lograr la apropiación de esa perspectiva en forma integral por parte de la comunidad educativa. Igualmente es necesario estimular y fortalecer las prácticas desarrolladas en el ámbito de la educación no formal con la comunidad y actores sociales específicos, y en la sensibilización de toda la ciudadanía en los procesos de comunicación social.

Como lo resalta el Programa 21, la participación social y la oportunidad de acceso a la información pertinente son requisitos centrales para lograr un desarrollo sostenible; para lo cual es fundamental vincular a los principales grupos sociales en las políticas y actividades de todas las esferas.

Derechos del consumidor

El derecho a vivir en un ambiente saludable es parte integrante de los derechos del consumidor, e incluye la garantía de acceso a bienes y servicios esenciales para la supervivencia que deben ser atendidos y proveídos como derecho de los/as ciudadanos/as; la seguridad de consumo y a la protección de sustancias peligrosas; la libre elección de los productos y servicios; la información oportuna y clara sobre los bienes y servicios, y a ser protegido contra la publicidad engañosa; y también el derecho a recibir indemnización o reparación adecuada por daños ocasionados por productos de mala calidad o por informaciones falsas.

El tema de los derechos del consumidor es relativamente nuevo en Paraguay; actualmente existen iniciativas importantes de distintos grupos y organizaciones no gubernamentales en el tema. A nivel municipal sólo la Municipalidad de Asunción cuenta con una Oficina de Defensa del Consumidor, que desarrolla acciones y campañas de sensibilización y denuncias, conjuntamente con otras organizaciones. A nivel nacional, en el Ministerio de Industria y Comercio se creó el Dpto. de Defensa del Consumidor, pero su funcionamiento aún no es visible.

A nivel nacional hay todavía mucho desconocimiento de los derechos del consumidor/a, y es regla casi general la desinformación en cuanto al uso de aditivos alimenticios; seguridad de los productos de limpieza; impactos ambientales de las intervenciones en el ambiente, acceso a servicios entre otros.

En el aspecto legal, existen normas básicas dispersas, pero no hay una compilación ni una ley marco sobre el tema; aunque ya se han

elaborado algunos proyectos de leyes desde distintos sectores. En el marco de una fuerte polémica sobre la regulación de la publicidad del alcohol y el tabaco, sigue en estudio un proyecto de ley elaborado en el Congreso. Recientemente, también fue elevado a la Cámara Baja un proyecto de Ley de Defensa del Consumidor en el que se plantean varios componentes: la protección contra la "publicidad engañosa y abusiva"; la prevención y reparación de los perjuicios ocasionados a los consumidores; la adecuada educación y divulgación sobre los productos y servicios ofertados, asegurando al consumidor la libertad de decidir; garantizando, además, la asociación y constitución de agrupaciones de consumidores con el objeto de defensa y representación de los mismos.

De contar con una ley que proteja los derechos de los consumidores y consumidoras se fortalecerá la participación y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Manipulación de plaguicidas y contaminación

En Paraguay, los mecanismos de control de la distribución, venta y uso de agrotóxicos no son suficientemente eficaces, incluso circulan sustancias calificadas de extrema peligrosidad que ingresan de contrabando, sin que los usuarios tengan acceso a información calificada y certera que les permita tomar una decisión conciente. No obstante, en este año el Dpto. de Defensa Vegetal ha iniciado tareas de control, que deben ser fortalecidas y ampliadas.

En el estudio sobre el sector agrícola (**MAG-GTZ:1995**) se registra la aplicación de 4.556.000 litros de productos fitosanitarios para el control de plagas, dando un consumo por finca de 24 kg./litros/año. El 57% de los insecticidas utilizados son productos fosforados y los cultivos que exigen una mayor intensidad de protección fitosanitaria son el algodón y la soja. Las cifras indican, además, que la importación de plaguicidas para uso agrícola aumentó en un 65% entre 1977 y 1987 (OPS/OMS), entre ellos se siguen comercializando algunos que ya fueron prohibidos en su país de origen como el DDT y otros, por su nivel de toxicidad.

Además la manipulación de plaguicidas se realiza en la mayoría de los casos sin los conocimientos suficientes, para poder medir las consecuencias de su aplicación y sin la protección necesaria.

El uso de este tipo de sustancias constituye un problema, en primer lugar por ser un riesgo para la salud en sí mismo, y por el deterioro que causa al ambiente, como el desgaste del suelo, que disminuye

disponibilidad de alimentos además de ocasionar daños a la población agropecuaria.

La Ley de Agrotóxicos no está reglamentada y tampoco la Ley N 42/90 de Residuos Industriales Peligrosos que prohíbe la importación, depósito y utilización de basuras o residuos tóxicos. Tampoco existe reglamentación de medidas sanitarias necesarias para cuidar la salud de las personas y de otras especies, así como evitar la contaminación de las aguas y los suelos.

Es fundamental reglamentar y controlar las formas de aplicación y las medidas protectoras, como las aspersiones con aeronaves. Recientemente, en respuesta a los reclamos que hicieron organizaciones campesinas al Parlamento, la Comisión de Salud del Senado dictaminó en contra del proyecto de ley que propone eliminar las aspersiones de los cultivos con agrotóxicos, por considerar que la medida acarreará más perjuicios que beneficios a la agricultura; puesto que, según un informe de los técnicos del MAG, no tienen que haber perjuicios para los cultivos ni para la salud de las personas y animales con un control adecuado, que sin embargo no es hasta el momento eficaz.

Medio ambiente laboral y exposición a peligros

En lo referente a la exposición a sustancias tóxicas, manipulación, servicios de higiene y seguridad, el Código Laboral, Ley 486/95, contiene medidas de protección a mujeres embarazadas y en período de lactancia, pero no existen reglamentaciones específicas (**Heikel:1996**).

Además falta normativa legal sobre actividades peligrosas, su definición, estándares de equipamiento de unidades de producción, de unidades de transporte, de su prevención y seguridad. (**Ortiz:1995**).

Crecimiento poblacional y derechos reproductivos

En los últimos 40 años Paraguay triplicó su tamaño poblacional, manteniendo uno de los índices más elevados en la región, muy próximo al 3% anual [**Censo Nacional de Población y Viviendas, 1992. Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Asunción, 1994.**], se estima que si se mantiene esta tasa el Paraguay estará duplicando su población en menos de 22 años. Si bien, el país se encuentra entre

los de baja densidad en la región -unos 11 habitantes por km. cuadrado- es importante considerar estos datos teniendo en cuenta sus características geográficas y el acceso a los recursos ambientales.

El crecimiento demográfico está acompañado de problemas como: pobreza, desempleo, déficit de viviendas, falta de servicios, contaminación y degradación del hábitat. No obstante el crecimiento poblacional está asociado con el deterioro ambiental y la pobreza, no constituyen "la causa" de estos problemas, sino las salidas de un sistema estructurado en base a la inequidad.

En efecto, la variable demográfica está estrechamente vinculada a las condiciones de vida de la población, fundamentalmente a los temas de salud y derechos reproductivos; y éstos se vinculan con las especificidades de los diversos grupos y actores sociales, como las diferencias económicas, las necesidades de género, etarias y étnicas, y con aspectos socioculturales que tienen que ver con el comportamiento sexual y reproductivo de las personas (**Heikel:1996**).

En Paraguay no existe una política de población explícita, pero si un conjunto medidas relacionadas con el tema. Es indispensable incorporar la necesidad de equidad y la igualdad de oportunidades como principio básico en la relación con el ambiente, y la plena participación de los distintos grupos de interés en el proceso de adopción de las decisiones, como lo recomienda la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra, en lo referente a dinámica demográfica y sostenibilidad. Formas centrales para potenciar la participación de los distintos actores y sectores de la sociedad constituyen la educación y la comunicación en la sensibilización para el ejercicio de los derechos reproductivos.

Derechos de los pueblos indígenas

Aunque está garantizado en la Constitución Nacional, en la práctica no existe el reconocimiento de los pueblos indígenas como Nación, además de la precariedad en que viven a causa de la destrucción de sus hábitats y la invasión y expulsión de sus territorios tradicionales.

Falta una investigación sobre el derecho consuetudinario indígena, en particular en cuanto al uso del suelo, del bosque, de las aguas, la fauna y la flora. La Ley 352/94 de Areas Silvestres debería incluir los territorios tradicionales indígenas.

Entre el INDI y el IBR existe superposición de funciones en la compra de tierra a indígenas. En este aspecto hay necesidad de coordinación

entre estas dos entidades. Otra barrera central para el cumplimiento de sus objetivos es la baja asignación presupuestaria (mayor información, ver capítulo "**Derechos de los Pueblos Indígenas**").

LEGISLACIÓN: VACÍOS E INCUMPLIMIENTOS

En este caso veremos si la idea del ambiente sano como derecho humano, ha sido recogido por los sistemas jurídicos y de qué manera ha tenido lugar en Paraguay, vinculados con algunos convenios y protocolos internacionales.

Avances en la Constitución Nacional

La Constitución Nacional es una de las más avanzadas en el continente, ya que plantea la idea de sostenibilidad como derecho de las personas y obligación del Estado, y también el derecho al ambiente y desarrollo humano integral con igualdad de oportunidades.

En la Constitución Nacional se reivindica el derecho de toda persona a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Se señala además que *"constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental"* (artículo 7).

Existen previamente a esa norma constitucional, leyes y decretos numerosos referentes al ambiente; aunque hay vacíos que cubrir, precisiones necesarias y tipificaciones pendientes.

Este año se promulgó La Ley de Delito Ecológico, posterior al veto parcial del Ejecutivo. Si bien, la legislación puede ser un instrumento válido, no es suficiente para disminuir el deterioro ambiental. *"En este caso la formulación y la falta de reglamentación hará que la misma se torne inaplicable, como la mayor parte de las leyes de protección ambiental, por falta de recursos institucionales"* (**Análisis del mes**, Base Ecta, abril 1996).

Cuadro 1	
Constitución Nacional, artículos referidos al ambiente	
Artículo	Materia prescripta
6	De la calidad de vida

7	Del ambiente
8	De la protección ambiental
38	Del derecho a la defensa de los intereses difusos
47	De la igualdad de oportunidades de los beneficios de de la naturaleza
64	De la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas
66	De la educación y asistencia de los pueblos indígenas
81	Del patrimonio cultural
112	Del dominio del Estado
115	De las bases de laa reforma agraria y del desarrollo rural
116	De los latifundios improductivos
176	De la política económica y de la promoción del desarrollo
268	De los deberes y atribuciones del Ministerio Público
276	Del defensor del pueblo

También puede considerarse un adelanto relativo la promulgación de numerosas leyes en los últimos 5 años, que supera cuantitativamente a la producida en las últimas 5 décadas, aunque siguen habiendo vacíos. Sin embargo, en la práctica constituyen letra muerta, por su inaplicabilidad e incumplimiento, y debido a una política ambiental implícita incongruente con las leyes promulgadas en el país.

El criterio que se maneja en cuanto a recursos naturales es predominantemente economicista, con carácter extractivista y patrimonialista: el modelo desarrollista que caracteriza a la política del gobierno colisiona con el carácter preservacionista de las recientes normas ambientales, sin tener en cuenta la sostenibilidad en los proyectos económicos (**Ortiz:** 1995).

Cuadro 2

Dificultades de aplicación de las leyes

falta derogar leyes anteriores, disposiciones contrapuestas en un mismo tema

falta reglamentar leyes que están en vigencia

instituciones con superposiciones de funciones y falta de delimitación de las instituciones de aplicación de cada norma

contradicciones y vacíos

dificultades de interpretación en la aplicación de las leyes

falta de control y falta de sanciones

Fuente: Ortiz:1995

Cuadro 4

Leyes sobre medio ambiente.

LEY N	TITULO	FECHA	DECRETO QUE REGLAMENTA
422	Del Régimen Forestal	16/nov/1973	11.681
42	Que prohíbe la importación, depósito, utilización de productos calificados como residuos peligrosos o basuras tóxicas y establece las penas por su incumplimiento	18/set/1990	Falta reglamentación
96	De la Vida Silvestre	24/dic/1992	Falta reglamentación
294	De la Evaluación del Impacto Ambiental	31/dic/1993	Falta reglamentación
93	De minas	24/ago/1914	
698	Que modifica la Ley N 93, de fecha 24/ago/1914	31/oct/1924	
123	Que adopta Nuevas Normas de Protección Fitosanitaria	9/dic/1994	Falta reglamentación
515	Que prohíbe la exportación y tráfico de rollos, trozos y vigas de madera	9/dic/1994	Falta reglamentación
536	De Fomento a la Forestación y Reforestación	9/ene/1994	9425
352	De Áreas Silvestres Protegidas	21/jun/1994	Falta reglamentación
799	De pesca	7/ene/1996	Falta reglamentación
716	Que sanciona y castiga Delitos contra el Medio Ambiente	2/may/1996	Falta reglamentación
816	Que adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales	20/ago/1996	Falta reglamentación

Fuente: Comisión Nacional de Defensa de los recursos naturales. Poder Legislativo

Cuadro 4

Convenios internacionales firmados y ratificados por Paraguay

Fuente: Naciones Unidas, Paraguay.

- Convenio sobre diversidad biológica, 12-06-92, Ley 253 del 4-11-93.
- Convención Marco de las NN.UU. sobre cambio climático, 12-06-92, Ley 251 del 4-11-93.
- Convenio relativo a humedales de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas, 2-02-71, Ley 583 del 19-08-76.
- Convención sobre comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES), 13-02-76, Ley 583 del 19-08-76.
- Convención sobre protección del patrimonio mundial, 29-12-86.
- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Ley 61 del 25-10-92.
- Convenio de Viena para protección de la capa de Ozono, 1985, Ley 61 del 26-10-92.
- Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Ley 61 del 26-10-92.
- Convenio para la preservación de la Flora, de la Fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, 30-08-81, Ley 758 del 24-08-76.
- Convenio Internacional de protección fitosanitaria, 5-04-68.
- Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones, 10-07-68, Ley 1155 del 29-07-66.
- Convención sobre la prohibición del desarrollo la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas y tóxicas y sobre su destrucción, 9-06-76, Ley 558 del 17-12-75
- Convención sobre protección física de los materiales nucleares, 8-02-87, Ley 1086 del 21-11-84.

Instituciones

No hay institución con rango ministerial, y el órgano de gobierno institucionalmente responsable por la gestión ambiental es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Otros ministerios tienen también unidades ambientales o comisiones. Además existen otros organismos gubernamentales de carácter ambiental vinculados al Poder Legislativo y a gobiernos locales.

En octubre de 1995, se lanzó oficialmente el proyecto ENAPRENA, promovido por el MAG y la cooperación técnica alemana, el mismo apunta a la definición de una estrategia nacional que sustente la política de tutela ambiental, los proyectos, programas y planes sectoriales, articulando el trabajo de las instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas. Generó una discusión más amplia a través de foros con la participación de diferentes actores sociales, y produjo lineamientos consensuados que pueden ser tenidos en cuenta para una futura estrategia ambiental.

Las funciones institucionales se encuentran muchas veces superpuestas y sin coordinación, y se carece de una política ambiental integradora que se articule las normativas legales con las medidas y acciones de las diversas instancias institucionales. En un estudio sobre la legislación ambiental y las instituciones de carácter ambiental, señalan que estos organismos tienen criterios diferentes, tienen proyectos superpuestos y además no cuentan por lo general con los recursos necesarios para ejecutar sus acciones (**Ortiz: 1995**).

En estos momentos se discute la propuesta de sacar al MAG las funciones que actualmente tiene en gestión ambiental a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, y crear una entidad, que algunos proponen sea un Ministerio, y otros que sea una Secretaría de Medio Ambiente con rango ministerial, con atribuciones para orientar la política ambiental transectorial, al estar en otra posición dentro del organigrama del aparato estatal, ya que tendría que permear la política de los distintos Ministerios.

Ministerio Salud Pública y Bienestar Social: desarrolla programas de saneamiento ambiental y contiene: Subsecretaría de Estado de Salud Ambiental y la Dirección General del Servicio de Saneamiento-SENASA.

Ministerio Industria y Comercio: la Unidad Técnica Ambiental, dependiente de este ministerio, tiene a su cargo asesorar a los solicitantes de préstamos de inversión en los aspectos ambientales.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: se compone entre otras de la: 1. Subsecretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, de la cual depende una unidad ambiental, para control de impacto de obras viales; y 2. Subsecretaría de Minas y Energía

Ministerio de Defensa Nacional: se compone de las siguientes dependencias entre otras:

1. Dirección de Meteorología e Hidrología

2. Dirección del Servicio Geográfico Militar

3. Departamento de Parques Nacionales y Monumentos históricos.

INDI, Instituto Paraguayo del Indígena, entidad autárquica descentralizada, se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa.

STP, Secretaría Técnica de Planificación: tiene un Departamento de Programas y Proyectos intersectoriales en donde opera el Área de Medio Ambiente, dependiente de la Dirección de Políticas Económicas y Sociales.

Policía Nacional: la Agrupación de Protección Ecológica, depende de la Dirección General de Apoyo Táctico, organismo encargado de ayudar en las operaciones policiales, y que en la práctica ha tenido acciones de represión.

CORPOSANA: entidad autárquica descentralizada, proveedora de agua potable y alcantarillado sanitario. La institución tiene un Departamento Ambiental, encargado de la coordinación y fiscalización de estudios de impacto ambiental.

IBR, Instituto de Bienestar Rural: entidad descentralizada autónoma y autárquica encargada de la aplicación de la Reforma Agraria.

Municipalidades: existen 218 municipios de diversas categorías clasificados según el número de habitantes, y el funcionamiento está regido por la Ley orgánica municipal 1294/87. Recientemente fue rechazado otro proyecto de ley, aunque se plantea la modificación de la ley del 87. De acuerdo con esta ley, los municipios están encargados de servicios como recolección y disposición final de residuos sólidos, desinfección de lugares públicos y control de la calidad de los alimentos.

Congreso Nacional: Cuentan con una Comisión de Población y Medio Ambiente, Senadores; y de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Diputados.

Contraloría General de la República: recientemente se ha creado la Dirección General del Medio Ambiente.

Observación: este año desapareció del presupuesto la Fiscalía del Medio Ambiente, dependiente del Ministerio Público, que estaba encargada de vigilar el cumplimiento de la Constitución Nacional y las leyes de protección al ambiente.

Organismos Mixtos:

Comisión Nacional de Defensa de Recursos Naturales, dependiente del Congreso, creada en el 90, integrada por representantes del Congreso, del Poder Ejecutivo y de ONGs.

Comisión Nacional de Estudios Conjuntos de la Cuenca del Río Pilcomayo, dependiendo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Comisión Interinstitucional para la Coordinación y Estudio del Impacto Ambiental para las Obras Viales Públicas; coordinada por la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del MAG.

Entidad Binacional Itaipú, Brasil-Paraguay

Entidad Binacional Yacyreta, Argentina-Paraguay, ambas entidades tienen previsto entre sus funciones preservar el ambiente en el área de influencia de la represas que administran.

Comisión Nacional de Energía Atómica, dependiente del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.

Comité de Emergencia Nacional, presidido por un representante del Ministerio del Interior e integrado por otros 8 representantes.

Comisión Mixta del Río Paraná, Proyecto Corpus, que realizó estudios de impacto ambiental en la calidad del agua.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS:

En el ámbito legislativo y judicial:

a. Concordar el conjunto normativo existente en un cuerpo orgánico, que tenga definiciones claras en cuanto a estándares, mecanismos, recursos y autoridades de aplicación.

b. La legislación sobre el ambiente no tiene como eje criterios ambientales, sino ha nacido en función a intereses particulares contradictorios. Es prioritaria la elaboración de una ley general del ambiente, una ley marco ambiental, congruente con criterios de sostenibilidad socioambiental.

c. Es central conjugar con esto la realización de campañas de divulgación y sensibilización ciudadana, de forma que el conocimiento de las leyes se aúne con una conciencia ambientalmente responsable.

d. Incorporar de la perspectiva ambiental en el Estatuto Agrario, puesto que la ausencia de la misma comprometería seriamente la sostenibilidad y viabilidad de la reforma agraria.

e. Es de carácter urgente la realización de una Ley o Plan de ordenamiento territorial, que sirva de marco de referencia a los entes centrales y locales del país. También la ley de suelos y aguas, para la adecuada administración de estos recursos y ante la gravedad de los problemas relacionados con las cuencas hidrográficas y la deforestación, entre otros.

f. También resulta urgente la realización de reglamentaciones técnicas para la protección general de la biodiversidad, porque la ausencia de las mismas vuelve inaplicables a muchas leyes.

g. Existen numerosos convenios internacionales ratificados, en muchos casos ignorados y trasgredidos sin que existan sanciones ni reparaciones de ningún tipo. Es necesario revisar las leyes y su aplicación en el marco de estos convenios, buscando saldar los vacíos existentes.

h. Priorizar la promulgación de una ley que proteja los derechos de los/as consumidores/as, que garantice la participación en la toma de decisiones y el ejercicio del derecho a vivir en un ambiente saludable.

6.2.- A nivel institucional:

a. Fortalecer y apoyar el trabajo de las ONGs ambientalistas, que en su carácter de entidades civiles, contribuyen a la incorporación de la participación de la ciudadanía como interlocutoras del sector gubernamental.

b. Es urgente una política de fortalecimiento institucional a nivel gubernamental, particularmente de los organismos de control, ya que la corrupción institucionalizada, la ineficiencia y la falta de sensibilidad ambiental constituyen aspectos que agudizan la problemática ambiental.

c. Impulsar la gestión inter-institucional entre organismos públicos, orientada a la superación de la descoordinación y superposición de funciones existentes, y la optimización de los recursos.

d. Profundizar y ampliar la gestión conjunta entre el sector gubernamental y los distintos actores de la sociedad civil. En particular, garantizar la participación de los sectores más vulnerables e históricamente excluidos de la toma de decisiones.

e. Constituir una entidad ambiental con rango ministerial, con atribuciones de orientar la política ambiental transectorialmente, que permee la gestión de los distintos ministerios.

f. Restablecer en el Ministerio Público el rubro correspondiente a la Fiscalía del Ambiente.

6.3.- A nivel de las políticas:

a. Es urgente el diseño y la implementación de una política ambiental integradora, coherente, hasta el momento implícita e incongruente con criterios de sostenibilidad.

b. El Estado debe cumplir las funciones de regulación de la actividad pública y privada, dirigida a la búsqueda de alternativas ambiental y socialmente sostenibles. En este sentido priorizar políticas que lleven a la superación de la extrema desigualdad existente, en lugar de responder a los intereses de los grupos dominantes. Considerando en todos los casos la capacidad de carga de los ecosistemas y la constitución de relaciones justas entre los grupos humanos y el medioambiente.

c. Priorizar los compromisos enunciados en los preceptos constitucionales y en los convenios internacionales relativos al ambiente, vinculando las políticas locales y centrales para asegurar su efectiva integración a las estrategias de desarrollo del país. Del señalamiento de la incidencia de las modalidades de producción y de consumo predominantes a nivel nacional y mundial en el deterioro de los ecosistemas, deriva la necesidad de búsqueda de una nueva racionalidad productiva basada en la equidad y la sostenibilidad como derecho de ciudadanos y ciudadanas.

6.4.- Programas y acciones:

a. Priorizar programas basados en análisis diferenciado de las necesidades de sectores y actores sociales, especialmente los más vulnerables, según sus especificidades culturales, étnicas, socioeconómicas, etarias y de género. En congruencia con el art. 47

de la Constitución Nacional que garantiza la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios del ambiente.

b. Desarrollar procesos de planificación que tomen a los ecosistemas como unidades complejas e integrales -no sumativas-, con capacidad de articular programas y acciones en distintas áreas desde una perspectiva interdisciplinaria, y desde la concepción del ambiente como un sistema de relaciones y procesos interactivos.

6.4.1.- En el plano educativo:

a. Fortalecer y ampliar el trabajo educativo en derechos humanos ambientales, con un enfoque transectorial, a nivel formal y no formal, como herramienta dirigida a promover el protagonismo de la ciudadanía en el mejoramiento del ambiente y la participación eficaz de todos los actores sociales en la adopción de decisiones relativas al ambiente.

b. En la reforma educativa afianzar la implementación eficaz del componente ambiental en el curriculum y la apropiación del mismo por parte de la comunidad educativa mediante la capacitación teórica-metodológica, y la elaboración de instrumentos de apoyo. Para ello es necesario asignar recursos apropiados al sistema educativo.

c. Tener en cuenta a la comunicación social como herramienta privilegiada para la sensibilización de las comunidades.

6.4.2.- En la gestión del territorio y el hábitat:

a. Es urgente una reforma profunda del sistema de acceso y tenencia de la tierra, tendiente a la eliminación de los latifundios, con énfasis en los aspectos sociales y productivos, y en base a la racionalización del uso de la tierra y las prácticas de cultivo, la sostenibilidad y la justicia social.

b. Asignar mayor presupuesto a la construcción de viviendas de interés social con participación de los sectores involucrados, considerando el amplio déficit habitacional, y siendo Paraguay el país que destina el menor porcentaje de presupuesto a este rubro en nuestro continente.

c. Priorizar y ampliar la planificación estratégica urbana en la gestión local del territorio.

d. En la gestión del territorio debe velarse por la conservación y recuperación del patrimonio histórico-cultural.

e. El control de la calidad socioambiental es una obligación del Estado, y los desplazamientos migratorios constituyen un síntoma de la inacción en planes de ordenamiento territorial-ambiental, y de compensación a las regiones de menor desarrollo relativo, en la perspectiva de la equidad y la sostenibilidad. El rol de las gobernaciones, aún difuso, puede ser muy importante en este aspecto.

6.4.3.- En el área de conflictos ambientales:

a. Ante el acelerado avance y la gravedad de los problemas ambientales, la realización de una **pausa ambiental**, tal como se ha realizado en otros países, puede ser una herramienta eficaz para frenar y/o disminuir la degradación ambiental. Desarrollando paralelamente acciones de recuperación y conservación, cuando ésto sea posible.

b. Priorizar con carácter urgente el manejo sostenible en la gestión ambiental del territorio con conflictos ambientales y en graves peligros como las cuencas hidrográficas, las reservas, y los últimos bosques, implementando medidas de recuperación y frenando las amenazas existentes.

c. Detener el desarrollo de megaproyectos, como el caso del Proyecto Intergubernamental Hidrovía Paraguay-Paraná, hasta tanto se completen los estudios de los impactos ambientales y sociales, y hasta tanto se garantice el acceso pleno a la información y la participación eficaz y motivada de toda la ciudadanía -especialmente de las comunidades y sectores afectados- en el proceso de evaluación y toma de decisiones.

6.5.- Participación de grupos sociales y ejercicio derechos básicos:

a. Reconocer efectivamente a los pueblos indígenas como naciones y sociedades autónomas, y asignar mayor presupuesto a la restitución de tierras indígenas.

b. Garantizar la participación de los grupos sociales discriminados en la toma de decisiones relativas al ambiente, mediante la asignación

de recursos específicos y el desarrollo de mecanismos participativos y democráticos que posibiliten la presencia activa de los distintos sectores de la sociedad.

c. Organizar un sistema operativo de acceso público a la información administrada por el Estado; y establecer mecanismos de consulta pública en la toma de decisiones legislativas y administrativas, con incidencia directa e indirecta en el ambiente, garantizando efectos jurídicos a la desestimación infundada de las opiniones presentadas. **[Basado en las sugerencias de: Grupo Yguazu, "Bases para la armonización de exigencias ambientales en el Mercosur", 1995.]**

d. Reforzar las acciones y servicios de seguridad alimentaria y de seguridad y saneamiento ambientales, componentes básicos de los derechos ambientales, sin cuya garantía no es posible el ejercicio eficaz de ningún tipo de derechos, pues el hambre y la enfermedad ponen en riesgo la vida misma.

Bibliografía y otras fuentes

- **Análisis del mes**, Base Ecta, N 119 al 130, de septiembre/1995 a agosto/1996. Asunción, 1996.
- Archivo de prensa de ABC Color, Noticias, Ultima Hora, de enero a octubre de 1996.
- **Bases para la armonización de exigencias ambientales en el MERCOSUR**,. Grupo Yguazu, Estudio Analítico N 4, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Buenos Aires, 1995.
- Beneria L. and Bisnath S. **Poverty and Gender: an analysis for action** in: *Gender in Development*, Monograph Series. Number 2. United Nation Development Program (UNDP), 1996.
- Brañes Ballesteros, R. **Derecho Ambiental y Manejo Integrado de los Recursos Naturales**, en: *Los Problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Enrique Leff, coordinador. Siglo XXI Editores, México, 1986.
- **CUMBRE PARA LA TIERRA. Resumen de Prensa del PROGRAMA 21**. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Naciones Unidas. Rio de Janeiro, Brasil, 1992.
- DGEEyC. **Censo Nacional de Población y Viviendas 1992**. Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadísticas y Censos. Asunción, 1994.
- **Documento de trabajo del Plan Estratégico de Políticas Sociales**, PNUD, 96

- Heikel, M. V. **Aportes a una Política Ambiental con Perspectiva de Género. Estrategia Nacional para la Protección de los Recursos Naturales.** Proyecto de Cooperación Técnica Paraguayo-Alemana. GTZ. Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente. SSERNMA/MAG. Asunción, 1996.
- Huber, Joseph. **La inocencia perdida de la Ecología.** Editorial Abril, Buenos Aires, 1986.
- **Informativo Campesino,** CDE. Asunción, Julio/ 1996.
- Masulli, B. y cols. **El rol de la mujer en la utilización de los recursos naturales en el Paraguay - Un enfoque multidisciplinario.** Universidad Nacional de Asunción. SSERNMA/MAG Y GTZ. Asunción, 1996.
- Ortíz, C. y otros. **"Contradicciones y vacíos en la legislación y superposiciones de las funciones institucionales en el sector ambiental del Paraguay",** SSERNMA-MAG/GTZ, ENAPRENA. Asunción, 1995.
- **Planificando el desarrollo social del Paraguay.** Jornada de discusión en seguimiento a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Informe Final Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CEPAL-División de Desarrollo Social, Asunción, 1996.
- **Propuesta de Ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible.** Serie de documentos sobre Derecho Ambiental. No.1 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (PNUMA) 1993
- UNA. *Ka'aguy,* Revista Forestal del Paraguay, Universidad Nacional de Asunción (UNA), Facultad de Ciencias Agrarias. Año X, número 2, diciembre de 1994.
- Wee V. and Heyzer N. **Gender, Poverty and Sustainable Development. Towards a holistic framework of understanding and action,** ENGENDER. UNDP, Singapore, 1995.

Otras fuentes:

Entrevista a Mabel Causarano

Entrevista a Angélica Delgado

La vivienda digna como problema social

Por Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia
(Área Urbana)
Con aportes del Dr. José Nicolás Morínigo
y del Arq. Luis Alberto Boh

INTRODUCCIÓN

Como sucede con varios de los demás aspectos vinculados a los derechos sociales, como la educación, la salud y el empleo, el derecho a la vivienda digna es un enunciado constitucional que expresa lo deseado como un objetivo de la política social del Estado (artículo 100 Constitución Nacional). Esta situación suele relacionarse críticamente como la vigencia de una simple expresión formal sin vinculación con la realidad, pero no debe olvidarse que también expresa la expectativa e indica la necesidad que el Estado y la Sociedad asuman como posible la búsqueda de una vivienda digna para toda la población, sin distinción alguna.

La falta de empleos, las diferencias en las posibilidades de acceso a la educación, a la salud, la muy desigual distribución de la producción social, se relacionan con el problema de la vivienda que muestra niveles similares con las condiciones generales de los demás derechos sociales. Hay que señalar, sin embargo, que el problema de la vivienda tiene sus propios niveles de especificidad, y al mismo tiempo, presenta ramificaciones y extensiones que conviene precisar. Este breve trabajo busca precisamente, definir, describir la situación e indicar muy someramente las raíces del problema de la vivienda, y en consecuencia, las dificultades emergentes para hacer realidad un derecho inherente a la familia como condición para alcanzar una vida digna.

Al mismo tiempo, la descripción del problema se presenta considerando la situación de la vivienda urbana y rural.

¿EN QUÉ CONSISTE EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA?

Puede definirse el derecho a la vivienda digna como el espacio construido donde un grupo familiar puede concretar la vida de interrelación entre sus miembros, así como el desarrollo de las actividades personales de cada uno de ellos sin conflictos respecto a las pautas de comportamiento propias de su cultura. A su vez, la capacidad de este espacio de insertarse y vincularse satisfactoriamente a un contexto ambiental que responda tanto a requerimientos objetivos de salubridad, accesibilidad y servicios urbanos; como a los requerimientos valorativos culturales que hagan posible a la familia participar de un grupo o comunidad.

A partir de esta definición provisional, es posible detectar que existen dos niveles que deben ser considerados al analizar la vivienda, y que las condiciones que deben llenarse para lo que llamamos vivienda digna, incluyen tanto los aspectos particulares, referidos a la vivienda en sí; como a aspectos más abarcales, vinculados a la relación entre vivienda y ambiente, equivalentes de alguna manera a la relación entre el individuo y su comunidad.

La vivienda: un lugar para vivir y un medio para convivir.

En esta perspectiva resalta un primer aspecto que está dado por el hecho de que la vivienda excede los límites estrictamente físicos de su materialidad, por consiguiente la vivienda no es sólo "una construcción", un hecho físico, es también el medio a través del cual un grupo familiar participa y se integra a una comunidad.

La vivienda es, en consecuencia, un espacio de inserción social del individuo o la familia en la medida en que forma parte de ese sistema de vínculos o redes materiales e inmateriales que conforma su ambiente físico-cultural.

Por lo tanto podríamos afirmar que en la medida en que la vivienda se inserta en la ciudad, o el medio rural, y en este caso también con sus peculiaridades tantas veces olvidadas en los informes burocráticos, la vivienda se erige en un medio para la participación comunitaria.

EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

El crecimiento urbano de Paraguay se ha manifestado tardíamente en referencia a otros países latinoamericanos.

La población urbana representa el 51% del total de la población, pero debe señalarse que la caracterización de urbano responde en el censo a un criterio político administrativo, al considerar como urbano a todo centro poblado cabecera de distrito, lo que deja de lado otros aspectos que son más relevantes desde el punto de vista sociológico y urbanístico. Paraguay posee 1.054.184 viviendas de acuerdo al Censo de 1992, de los cuales 570.000 se hallan en el medio urbano y 484.184 en el medio rural. En ciudades y núcleos de población de 5.000 habitantes y más, vive el 43,3% de la población total, un porcentaje más real para tener una idea aproximada de la urbanización del país.

De hecho, el proceso de urbanización adquiere un ritmo de crecimiento llamativo recién a partir de la década del 70, cuando el capital extranjero, amparado en leyes de fomento e inversiones, así como los grandes emprendimientos hidroeléctricos (Itaipú y Yacyreta), impulsaron el crecimiento económico en el marco de una economía de mercado cada vez más dinámica.

El uso continuado de la tierra y la carencia de instrumental tecnológico en las áreas minifundiaras aceleraron la crisis de los sectores campesinos, dejando disponible un fuerte contingente de mano de obra que el sector agrícola tradicional era incapaz de absorber. Se inició a su vez, un fuerte proceso de expansión en el sector de la construcción que alteró el comportamiento relativamente estático del mercado de la tierra y la vivienda, y que con los otros factores mencionados dinamizaron la vivienda y la tierra urbana en el ciclo de la especulación, comercialización y acumulación.

El modelo económico convirtió a la tierra urbana en factor clave de un proceso de especulación sin precedentes en la sociedad paraguaya. La conformación de un sector empresarial-inversionista, así como la creación de instituciones que facilitaban a los sectores con ingresos medios y altos, invertir en la compra de tierra y vivienda urbanas, sentaron la base de un proceso que alejó las posibilidades de los sectores más populares para acceder a la vivienda.

Los factores mencionados influyeron decisivamente en la conformación y uso del espacio. El proceso de urbanización que hasta la década del 60 se caracterizó por un escaso dinamismo se alteró sustancialmente. La población de los municipios cercanos a Asunción se incrementó notablemente (Véase Cuadro N 1).

A mediados de la década del 70 Asunción absorbía el 80,9% de la población del área metropolitana, en 1992 absorbía el 50%, la tendencia por consiguiente es clara: la periferización de la ocupación espacial. Por otra parte, los pueblos con más de 5.000 habitantes ubicados en el Departamento Central, empezaron un proceso de

crecimiento notable conformando un espacio relativamente integrado al Gran Asunción, con una población global de alrededor de 1.200.000 habitantes que confirman una manifestación evidente del proceso de urbanización localizado preferentemente en torno a la ciudad capital.

Los pueblos de más de 5.000 habitantes del departamento Central, que en el período intercensal de 1962-1972 crecieron con una ínfima tasa anual de 0,6%, en el período 72-82 aumentaron su población con una tasa de 11%, y entre el 82 y 92 se expandieron en forma inusitada con una tasa de 53,7% anual acumulativo (Véase cuadro N° 2).

Si consideramos como urbano a los núcleos poblacionales de 5.000 y más habitantes constatamos, de acuerdo al Censo de 1992, que el 43.3% viven en áreas urbanas. Del 43% indicado, el 66% habita en Asunción y ciudades del Departamento Central, lo que implica una alta concentración poblacional en un espacio relativamente restringido del Paraguay.

El crecimiento de las poblaciones de más de 5.000 habitantes en el departamento Central indica por otra parte con claridad la agudización del proceso de periferización, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida en la medida en que el acceso a los servicios indispensables para el medio urbano resultan insuficientes y notablemente deficitarios.

Asimismo, se ha establecido con nitidez la formación de otros polos de urbanización con características propias, una dinámica y una sustentabilidad que por primera vez se concretan al margen de los parámetros de la capital del país y su área de influencia.

Ciudad del Este y su entorno, y las ciudades de Encarnación y Pedro Juan Caballero en el este, sur y nor-este del país, respectivamente, conforman casi la totalidad del porcentaje de lo que llamamos resto urbano del Paraguay. En todos los casos, el carácter de ciudades fronterizas representa un déficit adicional en las condiciones de vida urbana por los altos niveles de delincuencia e inseguridad ciudadana (Véase Cuadro N 3).

El crecimiento urbano trajo aparejado en muchos casos un severo deterioro de las condiciones ambientales y un virtual colapsamiento de las capacidades de los municipios de menores recursos económicos ante las crecientes exigencias de servicios públicos (agua, luz, etc.), así como la recolección de basuras, infraestructura urbana y transporte. A esto deben sumarse otras pérdidas, quizás menos tangibles, pero igualmente importantes, vinculadas a la calidad de vida urbana, como la pérdida de niveles de identidad local

por la extinción o las drásticas alteraciones del patrimonio histórico construido, la desnaturalización de los referentes simbólicos urbanos o las modificaciones y rupturas de las tramas sociales hasta entonces vigentes, a partir de determinadas actividades productivas locales que quedaron rebasadas o sustituidas por la irrupción de redes de comercialización o producción de alcance nacional.

En el caso del área metropolitana y ciudades del departamento Central, así como el caso de Ciudad del Este, por falta de un marco legal apropiado que distinga entre suelo urbanizable y no urbanizable, y por las particularidades de la legislación que identifica los límites del municipio con los de los distritos territoriales, la expansión urbana ha quedado fuera de toda limitación que no sean los criterios de lucro de las empresas loteadoras e inmobiliarias. El resultado ha sido no sólo la visible y dramática depredación de los recursos naturales, de las reservas paisajísticas, de las áreas abiertas de uso público y las existencias forestales; sino también el menos evidente pero decisivo deterioro, por incapacidad de cobertura, de las redes de comunicación y servicios, cada vez más precarias y costosas; que terminan significando para los pobladores de las deterioradas periferias el sobre costo del aislamiento y la distancia a los sitios de trabajo.

LOS EFECTOS SOCIALES DEL CRECIMIENTO URBANO

Expulsión de sectores sociales de bajos ingresos.

De todos los servicios, el que tiene mayor impacto para generar procesos de expulsión en el área del Gran Asunción, es el de la apertura y construcción de calles empedradas o con pavimento asfáltico.

Su forma de implementación casi siempre significa, en no pocos casos, la ejecución de una estrategia de apropiación de terrenos urbanos pertenecientes a sectores sociales pobres, que incapaces de hacer frente a las obligaciones emergentes de las obras, se ven en la necesidad de mal vender sus propiedades, o incluso cederlas como consecuencia del incumplimiento de la obligación impuesta. En muchos casos, la expansión del empedrado es realizada con una clara orientación de apropiación, ya que no se integra a ningún proceso racional del crecimiento de la ciudad.

Dificultad más acentuada de los sectores pobres para acceder a la tierra y la vivienda.

Con el aumento de la demanda de la tierra urbana como ahorro y como inversión, la especulación sobre los grandes espacios vacíos en áreas relativamente cercanas a los centros urbanos sustituye un comportamiento económico típico.

Como efecto inmediato, el precio de la tierra urbana sube extraordinariamente y su acaparamiento con una finalidad especulativa, obliga a los sectores de menores ingresos a buscar nuevos espacios en áreas más lejanas, aún cuando existen otros muchos más integrados a la trama urbana y a los servicios de luz, agua y empedrado plenamente disponibles.

La valorización de la tierra convierte en espacios deseables los sitios de asentamiento de la población de bajos ingresos en muchos casos carecen de títulos saneados sobre la propiedad de la tierra. Presionados por los inversionistas venden, en muchos casos, tierra y vivienda a un precio ínfimo.

Crecimiento de la población urbana pobre.

El aumento de la población urbana pobre, ya sea en los tradicionales asentamientos de pobreza, como también otros nuevos, constituye una característica y un signo de las nuevas condiciones socio-económicas de la sociedad paraguaya.

Si bien el crecimiento de la población en las áreas inundables se mantiene estable, el crecimiento de la periferia de Asunción y ahora de manera muy dinámica la periferia de los municipios más poblados del área metropolitana, y los centros de más de 5.000 habitantes del Departamento Central indican la conformación de un espacio con exigencias urbanas cada vez más insoslayables. Se extiende así la trama urbana sin el correspondiente apoyo de servicios indispensables, que en una situación de concentración poblacional, se vuelven imprescindibles.

Deterioro de las condiciones de vida.

La situación socio-económica de los sectores pobres de la ciudad, tiende a mantenerse con gran precariedad en cuanto al acceso a los bienes y servicios indispensables para alcanzar una vida digna. Lejos de convertirse los cinturones de pobreza en sitios de transición desde donde sus pobladores inician procesos de movilidad social ascendente, estas áreas constituyen núcleos con poblaciones atrapadas en una situación relativamente permanente de empobrecimiento.

La precariedad material de las viviendas, el alto nivel de hacinamiento al que debe agregarse en muchos casos la inestabilidad crónica del asentamiento, la ausencia de servicios organizados y eficaces inciden directamente en el deterioro de los barrios pobres, y también en la calidad de vida de sus pobladores. En este sentido, por sus efectos inmediatos en la salud, la carencia de un sistema adecuado de distribución de agua potable, así como un régimen permanente de eliminación de residuos, constituyen dos aspectos, determinados en la degradación ambiental urbana.

Limitación a la capacidad de participación.

La pobreza social no sólo se define por carencias materiales, sino también por que constituye un obstáculo a la participación protagónica de los grupos sociales dentro de la sociedad.

La compra de lealtad a cambio de la libre disponibilidad de ciertos bienes (pequeñas parcelas en las áreas inundables, o de la prestación de servicios, atención médica, etc.) directamente utilizados en muchos casos, como un medio para formar una clientela política, impiden la búsqueda legítima de alternativa de participación social, que puedan constituirse en un medio para alcanzar una mejor calidad de vida.

La dependencia de los pobres hacia los grupos de poder político, que en la práctica controlan bienes que pertenecen a toda sociedad, y que administran para conformar una amplia base social de apoyo político constituye una forma de privación de libertad y un medio para fortalecer relaciones de dominación espúreas. La manipulación se convirtió en un mecanismo de control, al que los pobres deben resignarse para poder seguir sobreviviendo.

ASENTAMIENTOS DEFICITARIOS EN EL ÁREA URBANA

Existen básicamente cuatro formas de inserción de la población urbana pobre en el área metropolitana.

a- los asentamientos espontáneos ubicados en las zonas indudables del Gran Asunción y en las áreas adyacentes de los cauces de los arroyos en zonas circundantes de la ciudad.

Existen dos mecanismos para la ocupación de la tierra, el primero de ellos es la ocupación directa; generalmente son familias que provienen del interior del país o familias que tienen una larga

posesión en el lugar que hacen un sitio para los miembros de la familia. En el segundo caso el acceso se realiza a través de la compra de un derecho de ocupación, lo que a su vez implica una delimitación clara del espacio físico al cual accede el nuevo ocupante.

Los problemas básicos en los asentamientos espontáneos son: a) el elevado número de viviendas con una sola habitación que implican hacinamiento y promiscuidad y, b) la inexistencia de un mecanismo adecuado de defensa contra la creciente del río Paraguay, que periódicamente, cada uno, dos o cinco años, expulsa a la población como consecuencia de ciclos de crecidas que son a veces benignas pero otras muy fuertes. En estas áreas vive aproximadamente el 12% de la población de Asunción. Véase el estudio realizado por Base-Ecta, considerando el registro contable de las viviendas en los mapas levantados por el Instituto Geográfico Militar y CETA, consultora contratada por la Asistencia Técnica Japonesa.

b- Los asentamientos inducidos, producto de un proceso de relocalización grupal con apoyo de instituciones públicas o privadas.

Desde el punto de vista estrictamente material referida a la vivienda como unidad física las condiciones de los asentamientos inducidos tienden a mejorar. Sin embargo, al perder el sujeto la iniciativa en el proceso de construcción, las respuestas creativas de los propios pobladores tienden a diluirse, mientras que la función técnica adquiere cada vez mayor preponderancia.

La vivienda como unidad material mejorada se convierte en una esfera aislada y aislante y su vital función de espacio estratégico de inserción en el medio urbano queda relegada a un plano secundario. De esta forma, separadas las familias pobres de su ámbito de trabajo y acción, o realizan un esfuerzo extraordinario para ajustarse a la nueva situación o bien, necesariamente deben volver a los sitios de donde han partido. Esta situación explica el abandono de los asentamientos inducidos en los casos en donde no se han previsto mínimamente tales situaciones.

Los asentamientos inducidos constituyen alternativas de solución para sectores de ingresos relativamente estables producto de una inserción laboral segura, pero para los sectores que obtienen recursos a través de su actividad diaria por medio de la prestación de servicios múltiples en el medio urbano, la alternativa no es la más recomendable. No es casual entonces, que de acuerdo a informaciones proporcionadas por la Coordinadora de Pobladores de Zonas Inundables, entre el 60% y 70% de las familias que han sido reubicadas por la Municipalidad han abandonado sus viviendas, para volver nuevamente a las áreas inundables cercanas al centro de

Asunción. Tres motivos explican el abandono: a) el aumento del costo de vida en los nuevos asentamientos, b) la ausencia de empleo en las áreas cercanas a los nuevos asentamientos y, c) la inexistencia de servicios de transporte medianamente eficiente.

Los factores de abandono indicados han sido objeto de evaluación y de estrategias para superar esos condicionamientos en los asentamientos inducidos creados por instituciones privadas, como el caso del Comité de Iglesias y otros.

c- Los asentamientos por adhesión o de alquiler, a través de la utilización de una pieza que sirve de refugio para toda la familia.

Piezas de alquiler en casas particulares o en viviendas destinadas para el efecto (casa de pensión) constituyen otros de los medios de acceso de las familias pobres a la ciudad. El efecto más negativo que produce el hecho de vivir en piezas de alquiler, lo constituye la desintegración de las actividades familiares y comunitarias. Al no existir espacios para las acciones que se realizan en el ámbito de la vivienda, el proceso de integración familiar que se produce en la cotidianidad de las actividades del grupo familiar, se disuelve afectando seriamente la capacidad de integración del grupo.

A los peligros de la desintegración familiar, debe sumársele la desintegración comunitaria que altera un sistema de relación personalizada aún vigente en nuestra sociedad. El aislamiento del grupo familiar y su misma inserción inestable en el medio urbano limita el desarrollo de las relaciones comunitarias en el barrio, impidiendo una forma de arraigo social muy importante en nuestra sociedad urbana.

El crecimiento de los asentamientos por adhesión va adquiriendo un dinamismo cada vez más inusitado. En efecto, de 1986 a 1989 el crecimiento bruto fue del 23%, mientras que en el período 89-92 el crecimiento bruto subió al 37,9% de acuerdo a la Encuesta de Hogares y al Censo de 1992.

En un medio en donde por ley un lote mínimo debe tener 360 mt², donde la cultura en el uso del espacio valora en igual medida el patio y la vivienda, el aumento del número de familias que alquilan piezas en viviendas colectivas, es un indicador del nivel de deterioro de la calidad de vida (Veáse Cuadro N 4).

d- Los asentamientos producto de una movilización social denominada "ocupaciones"

El acceso a la tierra urbana a través de un proceso de movilización, tuvo un auge llamativo después del golpe militar (1989). Este fenómeno puede ser explicado por tres factores claves: a) la existencia de lotes vacíos, generalmente baldíos abandonados sin un cuidado mínimo, ya sea por parte de la Municipalidad o de sus propietarios; b) tierras cuyos títulos no estaban suficientemente claros, que pertenecían a personas ligadas al régimen anterior, (intendentes, miembros de juntas municipales, etc.); y c) la posibilidad de movilización en el marco de reglas de juego respetuosas de las garantías personales, aspecto que permitió el desarrollo de una rápida conciencia social, a la que hemos hecho referencia (ver capítulo sobre "Organizaciones Vecinales").

Las viviendas de las ocupaciones son precarias. La gran mayoría están construidas con materiales de escasa calidad y duración. Se utiliza desde plásticos y cartones, hasta ladrillos para las paredes, mientras que como techo se utiliza preferentemente fibrocemento, aunque no faltan ni los plásticos, ni las tejas, directamente asentadas sobre las tiras de madera que hacen de soporte (alfagias).

La unidad habitacional cuenta en la generalidad de los casos con una pieza de aproximadamente 3 x 3 m. La precariedad de la vivienda es una consecuencia no solamente de la situación de pobreza de sus ocupantes, sino también de la inseguridad en la tenencia de la tierra, lo que determina la escasa motivación para construir viviendas relativamente seguras.

En relación a los servicios, la falta de un método apropiado de eliminación de excretas, en áreas densamente pobladas, inciden directamente en la calidad ambiental de las ocupaciones. Es común que cada unidad habitacional tenga su propio pequeño baño común, de gran precariedad, que unido a la obtención de agua de pozos de poca profundidad, salvo las ocupaciones que se hallan más consolidadas e integradas a la red de agua corriente, y que son los menos, constituyen aspectos determinantes de un hábitat degradado.

EL DÉFICIT DE VIVIENDAS

El objetivo de esta parte del trabajo consiste en determinar, utilizando la Encuesta de Hogares 1995 y datos del Censo 1992, el déficit habitacional en el área urbana y rural.

Generalmente, el déficit habitacional se define en torno a variables tales como tipo de material utilizado, número de piezas en relación al número de ocupantes, disponibilidad o no de servicios considerados

básicos, y otras de menor vigencia. A través de las mismas se pretende realizar una descripción cuantitativa de dicho déficit. Aunque tal perspectiva disgrega los distintos déficits sin reconocerlos en un enfoque totalizador, permite sin embargo, la descripción de problemas parciales en relación a la vivienda.

La cuantificación de los déficits de vivienda es un indicador del grado de insatisfacción de dicha demanda, y por ende de la capacidad socio-económica de la población para resolver el problema habitacional.

Déficit por hacinamiento

El déficit por hacinamiento se refiere a la demanda de espacio habitacional definiéndose como la relación entre número de ocupantes y número de piezas o habitaciones. Esta relación ha sido considerada en otros países como factor de primera importancia en lo que se refiere a las condiciones de salubridad mental que ofrece la vivienda a sus ocupantes.

En este sentido, se satisfacen necesidades de intimidad, autorrealización, funcionalidad diferenciada, etc., indispensables para un ambiente familiar saludable.

Es en términos de dicha relación con que abordará el análisis del déficit por hacinamiento en el presente estudio.

Se parte del supuesto de que la relación de 2 ocupantes por pieza constituye una densidad aceptable en términos generales para la vivienda urbana.

Una densidad mayor estaría implicando hacinamiento. Es decir, con un promedio de dos personas por ambiente todavía se espera que los ocupantes organicen su vida con relativa autonomía. Este promedio es el número aceptable de persona por cuarto, y las viviendas que exceden a dos ocupantes por pieza son las que tienen un déficit por hacinamiento.

El hacinamiento se ha caracterizado de acuerdo a niveles o grados de gravedad en: Alto, Medio y Bajo hacinamiento.

El hacinamiento alto incluye a las viviendas que tiene un déficit de tres piezas o más para obtener un hacinamiento aceptable. Ejemplos: una vivienda de una pieza con 7 o más ocupantes; una vivienda de dos piezas con 9 o más ocupantes.

El hacinamiento medio abarca a las viviendas que tienen un déficit de dos piezas para obtener un hacinamiento aceptable.

Ejemplo: una vivienda de una pieza con 5 ó 6 ocupantes.

El hacinamiento es bajo cuando falta una pieza para obtener un hacinamiento aceptable. Ejemplo: una vivienda con un cuarto y 3 a 4 ocupantes.

Déficit por hacinamiento en el área urbana

En el área urbana existen 206.246 viviendas con déficits de hacinamiento; esta cifra representa el 26% del total de hogares. Por otro lado, la población afectada por dicho déficit es de 732.577 ocupantes, lo que representa el 35% de los habitantes del área urbana (porcentaje más alto que el obtenido en relación al número de viviendas).

En relación a los grados de hacinamiento, el 11,8% de las viviendas del área urbana tiene un hacinamiento alto; 27,4% un hacinamiento medio y 60,8% un hacinamiento bajo. En números absolutos se tienen 14.327; 33.186 y 73.803 viviendas respectivamente (Véase Cuadro N 5).

Aunque el resto de las viviendas no se encuentran en situación de hacinamiento, no puede concluirse que tengan un número de ocupantes óptimo. Esto depende de los m² de las piezas, de los espacios abiertos de las viviendas y del espacio del entorno (hacinamiento con los vecinos, accesos, paseos, etc).

Déficit por hacinamiento en el área rural

En relación al déficit por hacinamiento se adoptan los mismos indicadores utilizados en el área urbana, reconociendo que los efectos del hacinamiento pueden mitigarse por el gran espacio abierto que rodea a la vivienda. Pero tampoco puede desconocerse la necesidad de privacidad y los efectos de la ausencia de un número adecuado de piezas en las épocas de lluvia y frío.

De acuerdo a los datos proporcionados por el último censo existen 206.246 viviendas deficitarias en el medio rural, lo que representa el 42,6% de las unidades habitacionales del área. De estas, el 22,9%, 31,6% y el 45,4% tienen un déficit alto, medio y bajo respectivamente (Vease Cuadro N 6).

Déficit por inadecuación física

Déficit por inadecuación física en el medio urbano

En el presente trabajo se le da un alcance restringido a este déficit que hace referencia a la calidad de los elementos constructivos de la vivienda, a diferencia de otros estudios que le atribuyen una definición más amplia.

En efecto, se acostumbra designar con esta denominación las deficiencias de toda la infraestructura de la vivienda, tanto materiales de construcción como los servicios integrados a aquélla. Estos últimos, sin embargo, debido al ordenamiento de los datos censales, han tenido que ser analizados en otro punto del presente trabajo.

El déficit en cuestión representa un conjunto de problemas que, de acuerdo al punto de vista que se considere, adquirirá diferentes significaciones. Aquí, únicamente nos ocupamos de los aspectos referidos a las condiciones de seguridad y salubridad que implican los elementos constructivos y los problemas que acarrea la inadecuación de los mismos.

Todas las viviendas inadecuadas presentan rasgos del tipo de construcción rural por la utilización de materiales ecológicos o de desecho de baja durabilidad, o por la concepción de la vivienda integrada al entorno o vice-versa. Dada la precariedad de su emplazamiento, son considerados totalmente sustituibles. Son los que figuran en los censos como ranchos e improvisados que en el área urbana representan el 4,1% del total de viviendas urbanas (Véase Cuadro N 7).

Déficit por inadecuación física en el medio rural

Se considera que las viviendas de pared de estaqueo, o de desecho, las viviendas con techo de paja o palma y las unidades habitacionales con piso de tierra participan de este tipo de déficit. Ciertamente, en el caso que el techo de paja tenga un tratamiento adecuado para evitar vectores transmisores de enfermedades (vinchuca por ejemplo, transmisor del mal de Chagas) debería ser excluido, pero tal tratamiento simplemente no existe.

El déficit más elevado se observa en referencia al piso de tierra, sobre todo para los períodos de lluvia. El 59,5% de las viviendas del área rural tienen piso de tierra, mientras que el 41,5% posee techo de paja o palma. El 15% tienen pared de estaqueo y solo el 0,5% pared de desecho (cartón, maderas de cajones, etc.) (Véase Cuadro N 8).

Déficit por insuficiencia de servicios básicos.

En este ítem se considera que existe déficit cuando se carece de alguna de los siguientes servicios básicos:

- a) carencia de baño (sanitarios).
- b) carencia de luz eléctrica.
- c) carencia de agua corriente.

En cuanto a la carencia de baño como un indicador del déficit en dicho servicio, conviene aclarar que los datos del Censo, no consideran la calidad de los baños de las viviendas que si los tienen.

En relación al servicio de luz eléctrica, la carencia del mismo es un buen indicador del déficit de dicho servicio. Igual ocurre con el agua corriente, si se supone que la provisión de agua potable es fundamental para la salud de la población (consumo personal, higiene, preparación de alimentos).

Déficit por insuficiencia de servicios en el área urbana.

De acuerdo a los datos del cuadro Déficit por insuficiencia de servicios en el área urbana se observa que:

- El principal déficit se tiene en la carencia de agua corriente, que afecta al 40,21% (223.254 viviendas). La carencia de baños es insignificante, pero teniendo en cuenta que existe una relación entre la existencia del servicio de agua de Corposana, de las instalaciones cloacales y los baños modernos, puede inferirse que el déficit de la calidad de los baños es relativamente alto. Tampoco se considera la eficiencia de la institución que brinda ese servicio.
- La ausencia de luz afecta al 3,6% de las viviendas (20.233), probablemente a las viviendas dispersas y aisladas (Véase Cuadro N 9).

Déficit de servicios en el área rural

La condición de la vivienda rural tiene sus rasgos particulares diferentes a los de la vivienda urbana, pero igualmente expresivos en cuanto que exhiben con especial dramatismo el creciente deterioro de las condiciones de vida en las áreas rurales.

La pauperización rural arrastra la pérdida de algunos aspectos rescatables que antes eran posibles identificar en la vivienda rural; como una relación armoniosa con el medio natural, adecuación a las pautas culturales, acceso a recursos de supervivencia, y finalmente, coherencia entre las soluciones tecnológicas y los recursos del medio.

Esta, de por sí débil trama que sostenía la realidad de la vivienda rural dentro de precarios límites de aceptabilidad, se ha roto con las transformaciones operadas en el contexto rural durante la última década.

El empobrecimiento rural repercutió en la habitación rural de diferentes maneras. En primer lugar, porque fue impedimento la aplicación de recursos para reposición, expansión o mejoramiento de la vivienda, la cual entonces no sólo presenta condiciones materiales cada vez más precarias, sino que al mismo tiempo en su conjunto es sobrepasada en su capacidad física ante la presión demográfica del sector rural.

Esta presión demográfica incide en los niveles de salubridad, y al asociarse con el cambio de los hábitos de consumo, aumenta exponencialmente los índices de contaminación por producción de desechos no biodegradables, cuyos efectos sobre el medio ambiente natural entran en sinergia con la deforestación, la erosión y la contaminación de los recursos hídricos.

En segundo término, se ha roto la vinculación que garantizaba ciertos niveles de sustentabilidad, técnica, ambiental y cultural entre la vivienda y su contexto: el centro de gravedad de la actividad rural se aleja -física y conceptualmente- de la vivienda, pone énfasis en la productividad para la renta, monetariza y transfiere los recursos logrados a los medios que garanticen una incorporación muchas veces compulsiva a los circuitos de consumo y de cultura no rural.

El resultado es una creciente inadecuación de la vivienda rural a las cambiantes pautas de uso de los espacios internos y al equipamiento que se incorpora por la presión cultural, al mismo tiempo que aparece un déficit de recursos materiales y técnicos para resolver la materialidad de la vivienda.

Puede concluirse que la situación de la vivienda rural compendia de manera brutal los efectos y muchos de los rasgos más cuestionables de la cultura urbana, sin virtualmente ninguno de sus beneficios; y al mismo tiempo resume todas las limitaciones y las cargas derivadas de su localización rural, sin garantizar ninguna de sus ventajas. Las condiciones señaladas pueden observarse en prácticamente todo el contexto rural del país, pero fundamentalmente en las áreas de influencia de los grandes ejes estructuradores del territorio y canalizadores de los flujos de transporte y comunicación, definidos por las conexiones Asunción-Ciudad del Este-Encarnación, y más débilmente, el eje Oviedo-Concepción-Amambay.

Desde una perspectiva cuantitativa, la falta de servicios considerados indispensables para asegurar la posibilidad de una vida confortable,

con estándares aceptables, constituye uno de los aspectos más negativos en relación a la vivienda rural. En efecto, el 95,17% de las viviendas carece de un servicio adecuado de agua, de modo que sus pobladores deben abastecerse de un río, arroyo, manantial o pozo. De hecho el agua de pozo y de los manantiales, siempre que se encuentren relativamente alejados de núcleos urbanos densos, pueden ser considerados como agua buena para beber; pero el agua de los ríos y arroyos en la actualidad, salvo zonas poco accesibles, constituye una de las fuentes más peligrosas para la salud de la población.

Por otra parte el 44,83% de las viviendas rurales carecen de luz eléctrica y el 69,27% de las viviendas tienen letrina común lo que unido a las dificultades de acceso a un sistema de agua corriente facilita las epidemias sobre todo en el largo verano del Paraguay (Véase Cuadro N 10).

LAS RESPUESTAS DEL ESTADO AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Los planes estatales de vivienda, implementados desde el CONAVI -Consejo Nacional de la Vivienda- se han convertido en poderosos factores de deterioro ambiental y depredación de las áreas abiertas interurbanas de la zona metropolitana, que se suman a los efectos de las urbanizadoras.

El procedimiento de adquisición de terrenos no urbanizados, generalmente de uso agrícola -chacras o granjas- para la implementación indiscriminada de loteos y construcción de viviendas unifamiliares, ha significado en la práctica una periferización urbana caracterizada por el anonimato, la depredación de los recursos forestales y paisajísticos, la precariedad o inexistencia de los servicios y la negación de la identidad comunitaria.

El resultado de esta política con énfasis casi exclusivo en la vivienda como objeto, formulada al margen de sus implicancias urbanísticas y culturales; se expresa no sólo en su escasa repercusión cuantitativa ante el déficit habitacional de país; sino de manera dramática e irrefutable en el fracaso para crear condiciones de habitación que vayan más allá de la limitada materialidad del techo y las paredes dentro de un lote sin proyección y de esperanzas de construirse en realidad urbana.

En relación a la vivienda, las respuestas del sector público se limitan al CONAVI, institución que no puede exhibir logros ni cuantitativos ni cualitativos, con los niveles de relevancia que las necesidades exigen.

La falta de respuestas y la incapacidad para administrar los requerimientos crecientes en el área de la vivienda, tanto a nivel urbano como rural, son los aspectos más llamativos de la situación de la vivienda en el Paraguay.

Las cada vez más consolidadas y expandidas condiciones de vida urbana incorporan permanentemente un número de habitantes a los problemas y necesidades propias de la ciudad, y las respuestas desde el sector público son débiles, desarticuladas y carentes de ideas, limitándose apenas a los aspectos más restringidos y obvios del problema de la vivienda, sin abordar los demás aspectos vinculados.

Las propuestas del sector público han sido asimismo ineficaces para incorporar de manera decidida y relevante tanto al sector privado como a los actores sociales urbanos para el diseño y la materialización de respuestas eficientes.

Asimismo, persisten los rasgos que son representativos del sector público paraguayo: ineficiencia, corrupción, falta de ideas e iniciativas, incapacidad de planificar, y una tendencia al oportunismo político en el diseño de las propuestas, todo lo cual concluye para la pobreza de las soluciones planteadas.

Cuadros Estadísticos

Cuadro 1

Crecimiento de la población en el Área Metropolitana de Asunción y Municipios aledaños

Población	1982	1992	Aumento en 10 años	Tasa porcentual promedio anual
Asunción	455.517	500.939	45.422	0.99
Fco de la Mora	66.810	25.072	28.262	4.23
Lambaré	65.145	99.572	34.427	5.28
Luque	24.917	84.572	59.960	24.10
M.R. Alonso	2.676	39.289	36.613	136.82
San Lorenzo	74.359	133.355	59.036	7.94
Total zona metropolitana (Sin Asunción)	233.907	452.205	218.298	9.33

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 1982 y 1992

Cuadro 2 a

Tasa de crecimiento intercensal de ciudades de 5.000 y mas habitantes en Asunción y su periferia, Departamento Central y resto urbano del país

Áreas	1950	1962	1972	1982	1992
Periferia de Asunción	14.613	38.095	95.519 (*)	245.570 (*)	452.205
Resto Dpto. Central	8.905	11.546	12.236	36.734	230.253
Asunción	206.634	288.552	356.300	455.517	500.939
Resto del país	71.052	97.533	128.078	311.255	619.377

Fuentes: Ciudad y Viviendas en el Paraguay, SAEP 1984 y Censo de Población y Vivienda 1992

(*) Se incluye a Mariano Roque Alonso con menos de 5000 hab.

(*) Se incluye a Mariano Roque Alonso

Cuadro 2 b

Tasa de crecimiento promedio anual

Areas	50-62	62-72	72-82	82-92
Periferia de Asunción	8.43	9.63	9.30	8.40
Resto Dpto. Central	2.88	0.60	11.44	5.37
Asunción	2.83	2.25	1.66	0.2
Resto del país	3.22	2.76	9.3	2.5

Fuentes: Ciudad y Viviendas en el Paraguay, Saep 1984 y Censo de Población y Vivienda 1992

Cuadro 3

Cuadro comparativo de la ubicación de las ciudades de 5.000 y más habitantes según área de ubicación.

Área	Población	% relación a Población total	% relación a ciudades con más de 5.000 habitantes.
Total de Ciudades con más de 5.000 hab.	1.802.774	43.4	100
Asunción y Dpto. Central	1.193.397	---	66.0
Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco	193.885	---	10.3
Asunción, Central C. Este y alrededores	1.377.283	---	76.3
Población total del país	4.142.588	---	43.4

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1992.

Cuadro 4

Alquiler de una pieza en viviendas colectivas

Área Metropolitana 1986 1989 1992

Vivienda	1986	1989	1992	Crecimiento bruto en % 86-89	Crecimiento bruto en % 89-92
Alquiler	8.596	10.575	15.585	23	37,9

Fuente: Pobreza urbana y Vivienda Comité de Iglesias 1991 y Censo de Población y Viviendas 1992

Cuadro N 5

Déficit por hacinamiento en el área urbana - 1992-

	Alto	Medio	Bajo	Total
Cantidad de Viviendas deficitarias	14.237	33.186	72.803	121.316
N total de ocupantes	122.361	225.300	394.718	732.577
N total de piezas	18.778	56.251	130.420	214.449
N adecuado de ocupantes	37.556	112.502	272.840	428.898
Exceso de ocupantes	84.805	112.998	105.876	303.679
% del exceso	225,8	100,4	37,9	70,8
Promedio de ocupantes por pieza	6,5	4,0	2,7	3,4
Déficit de piezas	42.402	46.499	52.938	151.839

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 1992.

Observación: Grado de hacinamiento: alto: cuando faltan tres piezas o más a la vivienda para obtener un "hacinamiento aceptable"; medio: cuando falta 2 piezas y menos de tres piezas, bajo: cuando falta una pieza.

Cuadro 6

Déficit por hacinamiento en el área rural

Cantidad de viviendas deficitarias	47.331	65.201	93.714	206.246
N total de ocupantes	408.183	438.036	468.704	1.315.983
N total de piezas	63.965	103.304	165.661	335.930
N adecuado de ocupantes	127.930	212.608	331.322	971.860
Exceso de ocupantes	280.253	225.488	138.382	684.123
% del exceso	219	106	41.7	95.8
Promedio de Ocupantes por pieza	6.3	4.1	2.8	3.8
Déficit de piezas	140.126	112.744	69.191	322.061

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1995

Observación: Grado de hacinamiento: alto: cuando faltan tres piezas o mas a la vivienda para obtener un "hacinamiento aceptable"; medio: cuando falta 2 piezas y menos de tres piezas, bajo: cuando falta una pieza.

Cuadro 7

Déficit por inadecuación física en el Área Urbana

Inadecuación Física	Viviendas	Habit.	Viviendas	Habit.
Rancho	1.627	7.820	13.583	64.593
Improvisada	3.243	14.337	4.474	19.681
Total	4.820 (*)	22.152	18.357 (**)	83.696

Fuente: Censo de Población y viviendas 1992

(*) Representa el 4,4 del total de Hogares en Asunción

(**) Representa al 4.1 de hogares en el área urbana del país

Cuadro 8

Déficit por inadecuación física en el área rural

Déficit por inadecuación física	Cantidad de viviendas	Ponderación en total de viviendas del área rural
Pared de estaqueo	69.927	15.0
Pared de desecho	1.904	0.5
Techo de paja	170.594	41.5
Piso de tierra	245.100	50.5

Fuente: Datos elaborados en base al Censo Nacional Población y Viviendas. Año 1992.

Observación: Las viviendas con pared de estaqueo, techo de paja, y piso de tierra alcanzan a 50.764 unidades habitacionales (corresponde al 12.3% de las viviendas del área rural).

Cuadro N 9

Déficit por insuficiencia de servicios básicos

Asunción, Dpto. Central Urbano y Resto Urbano (1995)

	Cant	%	Cant	%	Cant	%	Cant	%
No tiene baño	209	0.16	2.173	1.17	689	0.27	3.066	0.54
No tiene luz eléctrica	392	0.20	2.043	1.10	17.728	7.02	20.839	3.55
No tiene agua de Corposana o Senasa	7.352	5.62	32.062	49.56	123.840	51.2	223.254	40.2
Total de viviendas	130.832	100	185.750	100	253.325	100	570.136	100

Fuente: Datos elaborados en base a la encuesta de Hogares 1995

Cuadro 10

Déficit por insuficiencia de servicios en el área rural

	Cantidad de viviendas	Tanto por ciento
No tiene baño	5.276	1.58
Usa letrina común	335.300	69.37
No tiene luz eléctrica	217.289	48.89
No tiene agua de Corposana o Senasa (Río, Arroyo, Manantial Pozo)	420.668	95.47
Total de viviendas	454.048	100

Fuente: Datos elaborados en base a la Encuesta de Hogares del año 1995.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Por Roberto Paredes

INTRODUCCIÓN

Si definimos el derecho a la seguridad social como el conjunto de mecanismos que apuntan a proteger a los trabajadores activos y pasivos y a sus familias ante diversas eventualidades y riesgos (accidentes, enfermedades, vejez, invalidez, desempleo, etc.), tenemos como patética realidad -antes de entrar en detalles- el hecho cierto de que en el Paraguay hay severas carencias y críticos funcionamientos, tanto en el orden legal como en el práctico.

En efecto, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social configura un sistema integral de protección contra los riesgos sociales, las asignaciones familiares, la asistencia social y los programas públicos de cuidado de la salud o sistemas nacionales de salud. A criterio de Carmelo Mesa-Lago, catedrático estadounidense y especialista en el tema, el seguro social virtualmente alcanza todos los aspectos socio-económicos del desarrollo: puede ser un vehículo para el ahorro y la inversión o una causa de incremento del déficit fiscal; sus prestaciones pueden aumentar la productividad laboral pero también los costos de producción; el sistema actual de financiamiento, basado en el aporte sobre el salario, puede constituir un estímulo para sustituir mano de obra por capital con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo. Puede contribuir, en fin, a elevar los niveles de vida y mejorar la distribución del ingreso, pero también puede tener un efecto regresivo.

El tema de la seguridad social y de los derechos a la misma, en definitiva, es complejo, por lo que para tratarlo ordenadamente partiremos de un diagnóstico del área, de modo que se tenga plena conciencia de la dimensión de las problemáticas relacionadas con la cuestión.

DIAGNÓSTICO

Aspecto Legal

La Constitución Nacional de 1992, en su artículo 95 establece que *"El sistema obligatorio e integral de la seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la Ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios en el sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan aumentar su patrimonio"*.

La disposición constitucional en cuestión contiene seis elementos que ameritan una breve reflexión:

- a) Solidaridad:** refiere, básicamente, que con los que pueden aportar más se pueden costear las necesidades de protección de los que aportan menos,
- b) Obligatoriedad:** establece que es de carácter obligatorio -no optativo- para todos los trabajadores dependientes y sus familias,
- c) Integralidad:** asegura que no debe limitarse a proteger al trabajador en casos de jubilaciones y pensiones, sino también en el aspecto de la atención médica,
- d) Universalidad:** sostiene que se debe promover la extensión de los beneficios a todos los sectores de la población, trabajadora o no, dependiente o independiente,
- e) Desmonopolización:** este es el elemento más novedoso y más polémico, pues abre las puertas para que el servicio sea ofrecido tanto por el sector público como privado, así como por esquemas mixtos (público/privado), y
- f) Supervisión estatal:** establece que en cualquiera de los casos debe ser supervisado por el Estado, con el deliberado intento de garantizar que el acceso al beneficio sea efectivo.

La Ley 213 de 1993 (Código Laboral), por su parte, dedica el libro cuarto al tema de la seguridad social, estableciendo en el artículo 382 que *"El Estado con aportes y contribuciones propios y de empleadores y trabajadores, amparará, por medio de un sistema de seguros sociales, a los trabajadores contra los riesgos de carácter general, y especialmente los derivados del trabajo"*. Además, incorpora -por disposición del artículo 383- todas las leyes y reglamentos sobre seguridad social.

Algunas de las disposiciones concretas están contenidas en la Ley 98 de 1992, que modifica y actualiza el Decreto-ley 1.860 de 1950, en que cuando se refiere a los recursos del Instituto de Previsión Social (IPS) establece que:

- la cuota mensual de los trabajadores será del 9% de sus salarios,

- la cuota mensual de los empleadores será del 14% calculado sobre los salarios de sus trabajadores,
- el aporte estatal será del 1,5% calculado sobre el monto de los salarios sobre los cuales imponen los empleadores,
- la cuota mensual de maestros y catedráticos será de 5,5% de sus ingresos,
- la cuota del personal doméstico será del 2,5% calculado sobre el salario mínimo del trabajador de las Categoría "A" de los establecimientos ganaderos.

El Anexo I comprende referencias específicas generales sobre todas las disposiciones legales vigentes con respecto a la seguridad social; marco jurídico insatisfactorio, no obstante, hasta la fecha (finales de 1996), considerando que en el seno del Congreso Nacional está en estudio un proyecto de ley que pretende reglamentar la desmonopolización del servicio, con lo que se introducirían cambios drásticos en el sistema, con imprevisibles consecuencias.

Además de las disposiciones constitucionales y legales vigentes en el país, corresponde hacer breves referencias a lo que se establece en convenios y tratados internacionales, algunos de los cuales fueron aprobados y ratificados por el Paraguay, por lo que tienen plena vigencia.

En cuanto a la OIT, cabe recordar que el Convenio número 102, que determina los niveles mínimos de prestaciones en las principales ramas de la seguridad social. Este Convenio abarca, en un sólo instrumento, las nueve ramas principales de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones por vejez, prestaciones en casos de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones por invalidez y prestaciones para sobrevivientes.

El Convenio exige para su ratificación, por lo menos, la aceptación de las obligaciones de tres de las nueve ramas.

El Paraguay, concretamente, firmó en 1959 un Convenio General sobre Seguridad Social con España, en cuyo artículo primero se establece *"suprimir todo período de espera para conceder los beneficios de asistencia médica y maternidad cuando un trabajador afiliado a una institución de seguridad social de uno de los países contratantes pase a ser afiliado en una institución del otro país contratante, siempre que en la institución de procedencia tuviera reconocido el derecho a la prestación"*. El instrumento contempla, obviamente, otros beneficios sociales.

Un Convenio similar se firmó con la República Oriental del Uruguay, entrando a regir desde 1975.

Otro instrumento jurídico relevante consiste en el acuerdo multilateral elaborado en el marco del proyecto integracionista sub-regional MERCOSUR, por los representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y en cuyo artículo segundo, párrafo primero, se dispone que *"los derechos de seguridad social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Contratantes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos estados con respecto a los específicamente mencionados en el presente convenio"*.

Los mencionados instrumentos jurídicos son de suma importancia, considerando que con el generalizado fenómeno de la migración, se han montado y se vienen montando mecanismos que razonablemente protegen los beneficios y derechos adquiridos de los asegurados.

Aspecto funcional

Existen 8 instituciones principales que prestan el servicio de seguridad social, destacándose entre ellas el Instituto de Previsión Social (IPS), que es responsable de la protección del 74,9% del total de la población asegurada (Ver Anexo II).

De acuerdo con datos estadísticos proporcionados por la Secretaría Técnica de Planificación, STP, el total de la población protegida asciende a 890.911 personas sobre una población de 4.699.855 habitantes, lo que corresponde al 19%. O sea: más del 80% de la población del país, lo que equivale a más de 3.800.000 habitantes, está en el total desamparo.

Esta patética realidad está lejos de la **universalidad** que teóricamente se busca, y se explica, entre otras cosas, por (1) el dramático nivel de evasión, (2) la casi nula eficacia de los mecanismos de control, y (3) la deficiente calidad de los servicios ofrecidos.

El sistema funciona, esencialmente, sobre la base del aporte tripartito:

- trabajador,
- empleador, y

- estatal, siendo que están debidamente fijadas las cuotas que corresponden a cada uno de los aportantes.

El esquema que actualmente rige es el llamado **sistema de reparto**, que consiste, básicamente, en otorgar los beneficios previsionales (atención médica, jubilaciones y pensiones) a partir de los ingresos provenientes de los aportes.

Las deficiencias del sistema son diversas y dramáticas, y serán apuntadas puntualmente de modo a favorecer la plena comprensión de las mismas:

Baja cobertura: El problema más grave, como ya se apuntó más arriba, es el de la escasa cobertura: el 19% de la población total del país. Los protegidos son 890.911 habitantes, mientras que los cotizantes totalizan apenas 309.700 personas, que constituyen, en última instancia, el segmento de los trabajadores que se encuentran desarrollando actividades en el marco formal de la economía. Los demás sectores -trabajadores rurales, autónomos, etc.- carecen de la menor protección, y más aún, la población que no trabaja. La cuestión de la baja cobertura es más patética si se tiene en cuenta que la mitad de la población latinoamericana está razonablemente protegida.

Evasión: Los niveles de evasión son marcadamente elevados. El sistema predominante funciona sobre la base del aporte tri-partito: empleado, empleador y Estado. Sin embargo, sólo en el caso del IPS, el Estado nunca hizo aporte alguno, a pesar de que desde su creación, en 1943, tenía la expresa obligación de hacerlo; su deuda asciende a miles de millones de guaraníes 500 mil millones, de acuerdo con estimaciones recientes). El otro gran agente evasor está constituido por las patronales, las que muchas veces obvian totalmente su contribución, o realizan sub-aportes, contribuyendo sobre el salario mínimo y no sobre el salario real como debería serlo. La situación descrita es generalizada, y sus consecuencias son altamente negativas, pues (1) coloca a la previsional en un delicado estado económico-financiero, por una parte, y (2) por la otra presiona por el ofrecimiento de servicios de baja calidad.

Congelamiento: Las pensiones y jubilaciones están virtualmente congeladas, experimentando un progresivo deterioro a consecuencia de la desvalorización monetaria (inflación). Eso hace que tales servicios no favorezcan un efectivo mejoramiento de la calidad de vida de la población, arrojando a los pensionados y jubilados a precarias condiciones de existencia, por lo que muchos de ellos se ven forzados a sumarse al creciente ejército de trabajadores informales.

Centralización: Se ha podido constatar que el grueso de los cotizantes están concentrados en el Departamento Central y la capital, siendo que en 1993 el 70,8% de los asegurados del Instituto

de Previsión Social, IPS, eran de dichas regiones. De este dato se deduce que el resto del país está en la total desprotección, sobre todo los pobladores de las áreas rurales, que conforman casi el 50% de la población total del país.

Variabilidad: Otro problema es aportado por el hecho de que la cobertura de riesgos y prestaciones según las distintas entidades prestadoras de servicios previsionales presenta marcadas diferencias. Así, por ejemplo, el Instituto de Previsión Social, IPS, es el que presta un servicio previsional integral a sus asegurados (jubilaciones, pensiones y atención a la salud), mientras que las otras cajas limitan su cobertura a jubilaciones y pensiones. Por otra parte, los requisitos de años de servicio para tener derecho a la jubilación ordinaria varían sensiblemente, siendo que en la Caja Itaipú es de 20 años y en la Caja Fiscal es de 30 años. Los requisitos para tener derecho a invalidez común van desde un año de cotizaciones en la Caja Itaipú hasta 20 años de servicio en el caso de los empleados públicos de la Caja Fiscal. Podrían referirse otros casos y plazos, pero lo apuntado es suficiente para percibir que hay una abierta inequidad, lo que compromete la propia legitimidad del sistema.

Limitaciones: El sistema vigente en el Paraguay se destaca por ser incompleto. Así, por ejemplo, el sistema no asegura al trabajador contra el desempleo involuntario ni establece un régimen de asignación familiar. El seguro desempleo, sobre todo, es una carencia dramática, pues se tiene la terrible realidad de soportar un creciente proceso de cierre de puestos de trabajo, lo que se suma al ya grave hecho de que el país presenta un elevado índice de desocupación y sub-ocupación (más de 50% de la Población Económicamente Activa).

Administración: En el terreno concreto de la administración de las entidades prestadoras de los servicios previsionales se tiene como dramática realidad el desorden administrativo, con lo que se elevan innecesariamente los costos de los servicios, lo que termina conspirando, en última instancia, contra la propia funcionalidad del sistema. Décadas de gestión discrecional no pueden ser superadas o por lo menos minimizadas, por lo que es frecuente constatar irregularidades administrativas; las que van desde costeamiento de sobrefacturaciones hasta el desvío directo de recursos. La infraestructura administrativa de las entidades es marcadamente pobre; se carece de personales adiestrados y aptos; faltan sensiblemente mecanismos informatizados.

Mal servicio: Un elemento de fondo que actúa nocivamente sobre todo el sistema es el pésimo servicio que se presta a los beneficiarios, tanto en el área de jubilaciones y pensiones como en el terreno de la atención a la salud. Este factor tiene como irremediable efecto la generalizada falta de interés en vincularse al sistema, lo que favorece la evasión y es fuente de permanentes desequilibrios y conflictos. A partir de esta realidad, el conjunto del sistema está sumergido en una

situación de profundo desprestigio, lo que, a su vez, actúa como un factor agravante de las deficiencias antes que como factor de presión para superarlas.

Demanda aumentada: Un problema que también debe ser referido es la creciente demanda de los servicios de seguridad social, como directa consecuencia del empeoramiento del nivel de vida de los sectores medios, que anteriormente apelaban a otros servicios. Esto hace que los costos aumenten, sin que ello sea acompañado por un incremento de las recaudaciones, con consecuencias económico-financieras altamente negativas.

Tenemos, así, que el sistema previsional paraguayo es prisionero de generalizadas y agudas deficiencias, tanto en el orden legal como funcional, por lo que se impone una profunda reforma del mismo, de modo que pueda ofrecer confiabilidad y seguridad a los beneficiarios directos e indirectos, reales y potenciales.

El diagnóstico presentado por el gobierno paraguayo ante instancias internacionales y multilaterales confirma plenamente lo anunciado. Así, para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el capítulo dedicado a la Seguridad Social expone extensamente sobre las disposiciones legales (Constitución Nacional y leyes) que rigen en el país y traza un cuadro poco alentador sobre la situación, lo que se resume en el punto 201, cuando sostiene que:

"Estudios realizados por la Secretaría Técnica de Planificación dependiente de la Presidencia de la República detectaron como principales problemas en el área los siguientes:

- a) la cobertura poblacional del seguro social sigue siendo baja, alcanzando solamente el 21,2% (en 1992) de la población total del país;*
- b) la cobertura de riesgos y prestaciones varía según las distintas entidades;*
- c) la escasa o ninguna coordinación institucional de los seguros que están a cargo de varias entidades;*
- d) el sistema en su conjunto enfrenta problemas crecientes de desequilibrio actuarial;*
- e) el seguro social no es integral porque no asegura al trabajador contra el desempleo involuntario, ni establece un régimen de asignación familiar;*
- f) ineficiencia en la administración del subsistema de salud previsional;*
- g) la falta de un sistema de control adecuado fomenta las evasiones, aumenta los costos administrativos e incentiva mayores prestaciones a pequeños grupos privilegiados;*

- h) el sistema vigente crea cierta discriminación en cuanto a prestaciones y requisitos de jubilación, marginando a gran parte de la población de los beneficios de este servicio;*
- i) escaso conocimiento de la población sobre los servicios de seguridad social proveídos, así como de sus beneficios y derechos potenciales;*
- j) las cajas fiscales del Ministerio de Hacienda y del Ferrocarril requieren de subsidios cada vez mayores, para hacer frente a los compromisos financieros con sus beneficiarios;*
- k) la pérdida creciente del poder adquisitivo de los jubilados y pensionados, como consecuencia de la baja rentabilidad de las inversiones".*

Con respecto al diagnóstico oficial general, así como sobre sus recomendaciones, es importante destacar que desde que se inició el proceso de transición hacia la democracia (febrero de 1989) los informes socio-económicos se han ajustado con mayor fidelidad a la realidad, como en el caso específico de la seguridad social.

LA REFORMA (UN PARÉNTESIS)

En este momento del desarrollo del presente trabajo es necesario abrir un paréntesis para presentar brevemente las alternativas de reforma previsional que se plantean en el país, de modo que se tenga claridad acerca de las perspectivas reales del sector y de los intereses sectoriales en juego.

Básicamente existen dos propuestas, que se resumen en:

- a. La que propone mantener en lo esencial el sistema, introduciendo modificaciones puntuales y generales que lo optimicen, y
- b. La que promueve un cambio radical del sistema, substituyendo el actual por otro, presuntamente más adecuado al modelo de desarrollo que tiene creciente hegemonía en el país.

El sistema actualmente en vigor es conocido como **sistema de reparto**, como ya se apuntó más atrás, y consiste esencialmente en un mecanismo que hace que los beneficios (y la capitalización) sean costeados con el aporte de los trabajadores y empleadores activos. La crítica más seria a este sistema es que estaría destinado a una inevitable bancarrota, como consecuencia de los desequilibrios económico-financieros inherentes al sistema. O sea: los que proponen su reforma substancial argumentan que de un estado delicado se pasará irremediabilmente a un estado crítico, con lo que el

mecanismo se mostrará insolvente para costear el financiamiento de sus obligaciones (beneficios y servicios).

En defensa del sistema de reparto, no obstante, sobre todo los representantes de los trabajadores aseguran que puede ser optimizado, introduciendo reformas puntuales y generales que minimicen y/o eliminen las deficiencias que se arrastran.

El sistema que algunos sectores empresariales promueven para sustituir al de reparto es el llamado **sistema de capitalización individual**, que en lo esencial consiste en un mecanismo que hará (?) que los beneficios sean costeados con los aportes de los mismos futuros beneficiarios. Es decir, cada beneficiario debería ir aportando mientras esté en actividad; aporte que se iría capitalizando, para que cuando se retire goce de los beneficios.

Las críticas a esta propuesta son diversas y de mucho peso: por una parte, se sostiene que el sistema de capitalización individual sólo irá a favorecer a sectores empresariales cuyo horizonte es apenas administrar los recursos de los aportantes para destinarlos a la especulación. Por otra parte, se cuestiona el hecho de que el nuevo sistema es incompleto, en el sentido que sólo ofrece beneficios de pensión y jubilación, sin interesarse del tema de la asistencia a la salud; finalmente, los adversarios del sistema aseguran que el mismo es más vulnerable desde el punto de vista económico-financiero, pues algunas administradoras de fondos previsionales pueden ir a la ruina (como de hecho ya ocurrió con algunas, dentro y fuera del país) y, por otro lado, no está convincentemente demostrada la viabilidad del mecanismo. Finalmente, se debe resaltar que el sistema de capitalización es vertebralmente individualista, por lo que los principios de solidaridad y justicia -base de la seguridad social- quedan enteramente excluidos.

La actualidad de la discusión esquemáticamente presentada está evidenciada por el hecho de que en el Congreso está en discusión un proyecto de ley de desmonopolización del sistema, con lo que se pretende sentar las bases legales para el tránsito del sistema de reparto al de capitalización individual. Las perspectivas, por tanto, están cargadas de incertidumbre, resultando muy difícil prever cuál será el futuro del sistema en el corto y mediano plazos.

Es necesario precisar, finalmente, que ambas partes hablan de **reformas estructurales**, lo que hace necesario, a su vez, determinar con precisión el alcance de dichos términos, pues mientras para algunos ello apenas significa modificar puntual y globalmente el actual sistema para optimizarlo, para otros significa lisa y llanamente la substitución de un mecanismo por otro.

METAS Y PLAZOS

Es evidente que es necesario introducir reformas globales y profundas, puntuales y generales, en el sistema para que la seguridad social pueda ser un beneficio efectivo para un número razonable de personas.

Y dichas reformas derivan directamente de las deficiencias que se arrastran y que fueron apuntadas más arriba. Así, un programa de reforma inmediato debe contemplar necesariamente, como metas:

- ampliar la cobertura, haciendo que los beneficios alcancen a un número mayor de personas,
- reducir drásticamente los niveles de evasión, ejerciendo un control más efectivo sobre las contribuciones,
- superar el virtual congelamiento de los beneficios, estableciendo mecanismos razonables de reajuste que contemplen la creciente pérdida del poder adquisitivo del dinero,
- extender la cobertura a todas las regiones del país, estimulando la incorporación al sistema de segmentos enteros que están excluidos, sobre todo en las áreas rurales,
- uniformizar el sistema, favoreciendo que la variabilidad ceda ante mecanismos que igualen por encima, o sea, que ofrezcan como mínimo los máximos beneficios alcanzados en cualquiera de las instituciones del sistema,
- ampliar los beneficios, incorporando servicios concretos como el seguro desempleo y el beneficio familiar para todos, de modo que se apunte a un sistema que se destaque por su integralidad,
- mejorar la administración, introduciendo elementos de racionalización y de funcionalidad en el manejo de los recursos humanos, y favoreciendo la incorporación de elementos tecnológicos básicos (informatización) que permitan ofrecer un servicio eficiente y ágil, y
- mejorar radicalmente los servicios, tanto en el área de la atención a la salud como del otorgamiento de los beneficios de pensiones y jubilaciones, de modo que se gane la confiabilidad de parte del beneficiario.

Las medidas apuntadas no deben sino ser parte de un programa más general que debe ser llevado a la práctica de manera inmediata, de manera que el sector de la seguridad social reciba el oxígeno necesario para ganar credibilidad en el seno de la población, así como que ofrezca perspectivas reales de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

A mediano y largo plazo, sin embargo, debe apuntarse a dos metas de fondo, de modo que efectivamente pueda otorgarse seguridad a la sociedad y ésta, a su vez, pueda jugar un rol dinamizador en la economía y el desarrollo:

- por una parte, debe apostarse a un sistema integral y universal eficiente, que otorgue todos los beneficios comprendidos en el ámbito de la seguridad social, y

- por otra, debe implantarse un sistema de administración y gestión que elimine y erradique las prácticas nocivas que desvirtúan enteramente la finalidad del sistema.
- Lo apuntado sólo puede alcanzarse en el marco de un programa más integral, que asegure al país un modelo aceptable de desenvolvimiento, con mecanismos legítimos y sostenidos, que se enmarque dentro de un pensamiento más general que reivindique la necesidad de que la sociedad disponga de instrumentos legales y prácticos que respeten rigurosamente el sentido de equidad con que debe encararse la política de crecimiento.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, en materia de seguridad social el Paraguay presenta deficiencias agudas, lo que se evidencia por el simple hecho de que apenas el 19% de la población está protegida, quedando el resto en el total desamparo.

Por otra parte, aún el 19% de la población que se beneficia con la protección soporta las deficiencias generalizadas que arrastra el sistema, por lo que se puede concluir que el panorama es grave, y que requiere urgente atención, primero para minimizar los problemas, y después, para resolverlos satisfactoria y sostenidamente.

Un tercer Anexo que compara la situación de cobertura y gastos de seguro como porcentaje del producto global en América Latina, en los años 80 muestra claramente el atraso existente en el sector localmente, e indica que deben tomarse impostergablemente medidas para superar la situación.

BIBLIOGRAFÍA

Mesa-Lago, Carmelo. **"La Seguridad Social en América Latina"**, en *Informe sobre la situación social*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Resúmenes de normas internacionales de trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, 1990.

Secretaría Técnica de Planificación. **Informe sobre situación social**, Asunción, 1996.

Sapag Chain, Reinaldo. **Tareas pendientes con el mundo del trabajo**, 1993

Candia, José Ismael. **Manual de la seguridad social en el Paraguay**, Asunción, 1995

Conte-Grand, Alfredo H. **Los desafíos de la reforma de la seguridad social y las nuevas técnicas de gestión administrativa y financiera**, 1994.

ANEXO I

Legislación y Seguridad Social.

- Constitución Nacional, artículo 95, "De la Seguridad Social".
- Decreto-ley 1.860 de 1950, por el cual se modifica el Decreto-ley 18.071 de 1943 de creación del Instituto de Previsión Social.
- Ley 375, que aprueba el Decreto-ley 1.860/50.
- Decreto-ley 103 de 1956, que establece el aporte del 1% a cargo de los empleadores para sufragar los gastos que demanden las campañas de medicina preventiva.
- Ley 46 de 1957, que aprueba el Decreto-ley 103/56.
- Ley 537 de 1958, que establece el régimen del seguro social para los maestros y catedráticos del magisterio oficial primario y normal de la República.
- Ley 792 de 1962, que aumenta los aportes de patrones y obreros al IPS.
- Ley 1.085 de 1965, que modifica y amplía disposiciones del Decreto-ley 1.860/50.
- Decreto-ley 444 de 1967, que establece aporte del 0,5% a cargo de los empleadores sobre los salarios de sus trabajadores para sufragar gastos que demanden la medicina preventiva.
- Ley 253 de 1971, que establece aporte del 1% para promoción profesional.
- Ley 423 de 1973, que crea el Banco Nacional de Trabajadores (BNT) y establece aportes a cargo del trabajador para sus propias acciones.
- Ley 427 de 1973, que modifica y amplía las leyes 375/56, 537/58 y 1.085/65.
- Ley 430 de 1973, que establece el derecho al beneficio de jubilaciones y pensiones complementarias a cargo del IPS.
- Ley 431 de 1973, que instituye honores y establece privilegios y pensiones a favor de los veteranos de la Guerra del Chaco (Decreto-ley 4.661 de 1974, que reglamenta la ley 431/73).
- Ley 432 de 1973, que establece aporte patronal adicional del 0,5% al IPS, destinado a sufragar gastos de la campaña de erradicación del paludismo.
- Ley 560 de 1975, que modifica el artículo 28, inciso B) y el artículo 32 de la ley 430/73 que establece el derecho al beneficio de jubilaciones y pensiones complementarias a cargo del IPS.
- Decreto-ley 22 de 1977, por el cual se modifica el artículo 16 de la ley 430/73.
- Ley 842 de 1980, que crea el fondo de jubilaciones y pensiones para los miembros del Poder Legislativo de la Nación.

- Ley 1.286 de 1987, que modifica y amplía disposiciones de las leyes que rigen el IPS (Leyes 357/56 y sus modificaciones, y ley 430/73).
- Ley 98 de 1992, que establece el régimen unificado de jubilaciones y pensiones y modifica las disposiciones del decreto-ley 1.860/50, aprobado por ley 375/56 y las leyes complementarias 537/58 y 1.286/87.

ANEXO II	
Cobertura según instituciones	
1. IPS Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	667.264 148.509 18.958 499.797
2. CAJA FISCAL Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	202.689 144.447 22.930 35.312
3. CAJA FERROVIARIA Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	1.520 156 896 468
4. CAJA BANCARIA Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	7.741 6.096 1.645
5. CAJA ANDE Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	3.319 2.948 335
6. CAJA MUNICIPAL Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	5.937 5.402 535
7. CAJA ITAIPU Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	2.231 1.981 250
8. CAJA PARLAMENTARIA Cotizantes y activos Jubilados y pensionados Grupo Familiar.	210 125 85

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación

ANEXO III

Cobertura y % del PIB gastados en seguro en América Latina

País	Cobertura	Gastos de seguro como % del PIB
Argentina	79.1	11.9
Bahamas	n.d.	0.7
Barbados	n.d.	1.4
Bolivia	25.4	2.9
Brasil	96.3	5.2
Colombia	15.2	2.8
Costa Rica	81.5	7.5
Chile	67.3	8.6
Ecuador	9.4	3.7
El Salvador	6.2	1.3
Guatemala	14.2	1.6
Honduras	7.3	0.9
Jamaica	n.d.	0.4
México	53.4	2.9
Nicaragua	9.1	2.3
Panamá	49.9	6.1
Paraguay	18.2	1.2
Perú	15.7	2.6
Rca Dominicana	n.d.	0.7
Uruguay	68.5	8.1
Venezuela	45.2	1.3

n.d.: no se dispone de datos

Los cálculos fueron realizados por Carmelo Mesa-Lagos, en el trabajo **La seguridad social en América Latina**, para el informe del Banco Interamericano de Desarrollo 1991.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo - Informe 1991.

DERECHO AL DESARROLLO RURAL

Por Tomás Palau

de Base - Investigaciones Sociales

CONSIDERACIONES DEL CONTEXTO GENERAL

Acerca del concepto de desarrollo rural y agricultura familiar

Desarrollo rural es el proceso de cambio social, económico, político, cultural, y ambiental que potencia el mejoramiento de los espacios rurales. Es complejo y diferenciado, y tiene distintas dimensiones, facetas y direcciones, cuyos elementos y componentes están interrelacionados. En esa dinámica las condiciones materiales y espirituales de la población se modifican, lo mismo que la base de los recursos naturales y del ambiente, también cambian la distribución del capital en el espacio concreto en que se materializan los resultados del desarrollo, según sean los intereses y contradicciones de sus protagonistas y de las fuerzas políticas intervinientes, sus capacidades y el acceso que tengan los distintos actores a los recursos disponibles, al conocimiento, la información, la tecnología, la educación y la capacitación, y al poder político y económico.

Anteriormente el concepto de lo rural se relacionaba principalmente con las actividades productivas agropecuarias y al modo de vida resultante de esas formas de trabajo. Esta concepción no satisface en la actualidad, pues influyen de manera importante otras esferas y actividades, y se requiere abordar la cuestión rural globalmente. Es necesario reconocer que lo rural incluye también otras dimensiones y diversos sectores, los aspectos socio-políticos y educativos que forman parte del proceso de desarrollo de los espacios rurales. Hay que incluir también los servicios, la industrialización y la comercialización de productos extraídos de la naturaleza, con diversos grados de intervención humana, el manejo y la conservación de los recursos naturales. En este sentido, interesa también la actividad forestal y las estrategias de protección de la biodiversidad, desde la perspectiva de los distintos agentes sociales e institucionales.

En esta aproximación conceptual, lo rural se configura en formaciones socio-espaciales locales y regionales. Se toma en cuenta también las relaciones, situaciones y acciones sociales, económicas, políticas y ambientales que se articulan en un ámbito socio-espacial regional, por tener éste una especificidad y dinámica propia, que permea lo rural de manera importante. Esta dimensión regional reconoce la

importancia de las políticas sectoriales, así como aquellas que se generan en esos ámbitos. Especial importancia revisten las estrategias de descentralización, desconcentración y la participación de la sociedad para redimensionar el acceso a los recursos y los cambios en la cultura socio-política y en las relaciones de poder.

Es propiamente en el espacio local donde se expresan y cristalizan los resultados del desarrollo rural-regional, las condiciones y la calidad de vida, producto de las acciones, intereses y relaciones a veces contradictorias de los grupos que cohabitan y configuran un determinado ámbito de vida. Es en la esfera local y comunal donde directamente interactúan y se manifiestan fuerzas, intereses y acciones de grupos, organizaciones e instituciones, gestándose un proceso de desarrollo específico. Sus particularidades deben ser estudiadas para poder insertarse en su dinámica con el propósito de definir soluciones concretas y contribuir al desarrollo rural regional desde la perspectiva de los actores que actúan en la esfera local y comunal. Es precisamente por ello que la cuestión local y comunal debe abordarse apropiadamente como una dimensión específica del desarrollo rural regional. En este ámbito puede incidirse para que sean los propios agentes a nivel local los que tengan un papel más protagónico en la transformación y mejoramiento efectivo de la calidad de vida rural. Por otra parte, los distintos agentes sociales e instituciones de diversas localidades se interrelacionan conformando una esfera socio-espacial más amplia: la región.

Se requiere no sólo considerar las políticas y estrategias globales o sectoriales, sino también partir de la realidad de las comunidades, de su propia dinámica y cultura, de los procesos complejos que se gestan en las localidades y procurar la concertación de acciones comunes para beneficio de la colectividad. Es precisamente en esta dimensión donde la acción popular y las instituciones públicas y privadas responden a sus demandas y aspiraciones. Es también aquí donde el conocimiento científico y popular deben y pueden articularse para buscar respuestas y opciones viables.

Por lo anterior, esta concepción del desarrollo rural combina diversas categorías de análisis. Se toma en cuenta las políticas que se han acostumbrado a agrupar en sectores, como el agropecuario, salud, educación, vivienda, recursos naturales, pero se interrelacionan por medio de la categoría de formación socio-espacial y ambiental de región. Lo regional constituye a su vez el contexto del ámbito local-comunal con que se relaciona dialécticamente. Para incidir en los efectos y oportunidades que ese proceso tiene en los espacios rural-regionales, interesa resaltar el ser humano como sujeto individual y colectivo, como centro de las acciones y soluciones, incluyendo el acceso, el manejo y la conservación de los recursos naturales.

Para impulsar el desarrollo rural se plantea como estrategia el abordaje de los problemas y limitaciones del sub-desarrollo paraguayo y la exclusión en los espacios agrarios, de la posibilidad que los sujetos asuman una participación más activa y decisiva en la construcción y gestión de su futuro, fortaleciendo sus acciones desde el nivel comunal y regional, ubicando apropiadamente los contextos nacional y global.

Debe darse especial atención al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y unidades de producción familiar, a las acciones locales y comunales de aquellos sectores y grupos que tienen menos acceso a los recursos. Interesa incluir estrategias que valoren oportunamente el papel de las mujeres y los jóvenes desde el enfoque de género.

En el espacio rural paraguayo la agricultura familiar corresponde al núcleo cultural, organizativo y productivo más importante y numeroso del país, de allí la necesidad de establecer un perfil de esta forma de producción.

Esta agricultura se basa en el uso intensivo de la fuerza de trabajo familiar y en tecnología propia. Se sustenta en la diversificación agrícola y su asociación con animales domésticos. Por su naturaleza participativa y de inclusión social no sólo origina vías más equitativas y distributivas, tanto de los productos de autoconsumo como de renta, sino que en su seno se recrean valores que moldean el espíritu y el patrimonio cultural del Paraguay.

La agricultura familiar no sólo demuestra tener en ocasiones altos índices en la productividad del trabajo, sino que también revela sostener más personas por hectárea que la agricultura y ganadería patronales. Por otra parte, dado su alto margen de flexibilidad productiva y organizativa suele adaptarse a los cambios macroeconómicos, ya sea asumiendo trayectorias de especialización hacia el mercado o bien adoptando estrategias de autoconsumo para afrontar riesgos. En este sentido, sus objetivos y sus racionalidades guardan una lógica de producción y reproducción con nexos indisolubles entre sí.

Los productos de la agricultura familiar refuerzan y consolidan la seguridad alimentaria del país. Esta última la entendemos como el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos suficientes para todos los miembros de la familia sin riesgo injustificado de que éstos se vean privados del mismo. Por lo anterior, se puede constatar que la calidad de vida de los productores familiares consolidados suele ser superior a la de los trabajadores asalariados del campo y de la ciudad. Al respecto, el síndrome de la pobreza se evidencia cuando hay una insuficiente producción y distribución de alimentos, que en

un contexto de ajustes estructurales, de globalización y apertura económica, como la que vive el Paraguay, podría fragilizar aún más la seguridad alimentaria.

Si bien es cierto que la agricultura familiar es importante también por cuanto transfiere excedentes a otros sectores económicos y potencia el desarrollo regional al arraigo de la población rural, también adolece de penurias: cantidad y calidad de tierras, financiamiento caro y escaso, infraestructura precaria, tecnología inadecuada, altos precios de los insumos agrícolas, deterioro del medio, formas de tenencia inseguras, poca oferta de trabajo, organización deficiente, falta de capacitación y asistencia técnica, migración y minifundización de la propiedad familiar, bajos precios y mercados agrícolas inseguros y distorsionados. Este panorama le confiere a la agricultura familiar, no obstante su importancia, un futuro poco promisorio si no se generan alternativas que viabilicen en el mediano y largo plazo la consolidación de los sistemas productivos más frágiles.

Un proceso de **transformación agraria** requiere, en el caso del Paraguay, una visión integral del desarrollo, especialmente de los **mercados de trabajo y de tierras**. Estos dos mercados van a apoyar la consolidación de las unidades familiares campesinas y la transformación de los latifundios improductivos.

La demanda social solicita al gobierno políticas integradas y articuladas en los temas tierra (redistribución y seguridad jurídica), financiamiento adecuado, construcción de una infraestructura que beneficie la mayoría y la utilización efectiva de instrumentos de presión fiscal. La acción conjunta de esas políticas conllevarán a la creación de nuevas unidades de producción familiar y a la consolidación de las que se encuentran en procesos de transición. Por otro lado, la acción directa y la presión fiscal promoverán la modernización de las explotaciones de carácter extensivo y poco productivas, generando y consolidando el sector de medianas empresas agropecuarias **de alta productividad**.

La importancia estratégica de los mercados de trabajo y de tierras es reconocida. Las asimetrías y el bajo desarrollo de los mismos exigen políticas públicas positivas para fomentarlos o crearlos, como el caso del Paraguay.

Antecedentes en el caso paraguayo.

El estudio de la sociedad rural paraguaya requiere conocer y cuantificar los diversos grupos que componen la agricultura de base familiar. Para ello existen estimaciones preliminares basadas

únicamente en el criterio de área, reconociendo que el ingreso de la familia campesina es el aspecto central para definir las diferenciaciones.

Del análisis que se realizó se desprenden tres tipos de agricultura familiar:

Agricultura familiar periférica: Constituida por agricultores con poca tierra que combinan su actividad agrícola con la venta extrapredial de su fuerza de trabajo. Es la capa más pobre que tuvo acceso a la tierra y sus ingresos están estrechamente vinculados al dinamismo del mercado de trabajo de la región.

Agricultura familiar de transición: Este grupo posee tierra en la que practica una agricultura en pequeña escala. Carecen de crédito y tecnologías más productivas, lo que les imposibilita mejorar sus ingresos.

Agricultura familiar consolidada: Poseen tierras suficientes para desarrollar sistemas de producción diversificados (agricultura/ganadería). Al tener acceso a recursos de capital utilizan tecnologías que se traducen en mayores ingresos y mejores niveles de consumo.

El análisis del sector deja un diagnóstico poco alentador: casi un 40% de las fincas tienen menos de 5 hectáreas, una cantidad claramente insuficiente para una familia promedio de 7 miembros como se observa en el campo. De estas fincas de menos de 5 has., el 53% tienen una tenencia precaria del suelo que habitan (no han terminado de pagar su tierra, o son ocupantes, o la usan bajo diversas formas de aparcerías y medierías). Son algo más de 45 mil las unidades familiares que están al borde mismo de la descampesinización (unas 315 mil personas), ya que no tienen seguridad jurídica sobre la tierra que ocupan, no tienen instrumentos de labranza como no sean el machete y la azada, y no tienen capacidad de contratar mano de obra. Puede estimarse que son alrededor de 120.000 las unidades familiares campesinas que se encuentran en esta condición de agricultura familiar **periférica**, o sea, están excluidas del acceso a los recursos productivos necesarios para atender las necesidades básicas del núcleo familiar. De éstas, 45.000 no tienen condiciones reales de reproducirse como fincas productivas en el corto plazo, y probablemente antes de 5 años habrán migrado a las ciudades y sus hijos habrán engrosado los actuales aproximados 70.000 jefes de familia sin tierra alguna para cultivar. Las restantes 75.000 unidades que componen este segmento periférico de la agricultura familiar, están compuestas por fincas que no tienen instrumentos de labranza suficientes y que tienen limitadas sus posibilidades de cultivo a la capacidad de trabajo de la mano de obra familiar, aún cuando hayan tenido la posibilidad de asegurar jurídicamente la tenencia del lote. La integración de estas unidades familiares a un proceso que conduzca a

la fase transicional debiera ser una meta prioritaria en un plan estratégico de desarrollo rural para el Paraguay.

El segmento que puede considerarse en **transición** productiva de la agricultura familiar campesina está compuesto por unas 140.000 unidades, dentro del cual un sub-grupo de aproximadamente entre 40 y 60 mil familias tiene las condiciones dadas para degradarse productivamente y pasar al segmento periférico, ya que tienen una tenencia precaria del suelo que explotan, no cuentan con los mínimos instrumentos de labranza ni contratan mano de obra, de lo que se deduce sus limitaciones para mejorar los niveles de productividad o expandir el área de siembra. Probablemente este sub-grupo pertenece a las unidades familiares que tienen entre 5 y 10 hectáreas. Paralelamente a éstos existe un subgrupo, aproximadamente de entre 15 y 20 mil familias, cuya seguridad sobre la tierra, la disponibilidad de herramientas y maquinarias más adecuadas y la contratación temporal y hasta permanente de mano de obra extrapredial, hace suponer que con apoyos diferenciados y adecuados podrían adquirir un nivel de capitalización que las ubicaría -sin mucho esfuerzo económico- en el segmento de la agricultura familiar consolidada. El resto del segmento, está constituido por un subgrupo de aproximadamente 70 mil unidades familiares que se encuentran en una situación intermedia con respecto a los anteriores dos subgrupos: tienen seguridad sobre la tierra, pero no siempre el instrumental productivo adecuado ni la posibilidad de ampliar la capacidad de trabajo familiar. Un plan nacional de desarrollo rural debiera enfocar, también con prioridad, la atención económica, productiva y social a este segmento importante e intermedio de la agricultura familiar paraguaya.

En el segmento que podría definirse como **consolidado** de la agricultura familiar, compuesto por aproximadamente por unas 45 unidades familiares, pueden apreciarse muy claramente dos subgrupos relativamente bien diferenciados. Por un lado, uno claramente capitalizado; con tenencia segura, implementos y herramientas de tracción mecánica y con mano de obra contratada en forma permanente, compuesto por unas 6 mil unidades familiares (probablemente agricultores de los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú y Caaguazú principalmente), y por otro un sub-grupo, también con un número aproximadamente igual de unidades familiares, que no tienen la seguridad sobre su tierra, que ni contratan personal externo y que tampoco cuentan con implementos e instrumentos adecuados. Quizás muchas de estas fincas sean reservas de tierra de comerciantes de ciudades, o predios de vacaciones, o tierra por algún motivo subutilizadas. El resto, constituido por cerca de 30 mil unidades familiares tienen herramientas adecuadas (aunque no necesariamente modernas), contratan mano de obra de acuerdo a sus necesidades,

principalmente en forma temporal y gozan de seguridad jurídica sobre la tierra que ocupan. Las unidades que componen este segmento de la agricultura familiar paraguaya pueden, en su mayoría, financiar los servicios básicos que necesitan para elevar su productividad, expandir su área y diversidad productiva y mejorar una inserción, de por sí ya existente al mercado.

El contexto histórico

Una de las principales características históricas de la estructura agraria ha sido el alto nivel de concentración de la tierra, como consecuencia de la vigencia del antiguo sistema conformado por el latifundio (ganadero y forestal) y el minifundio (agrícola). Hasta cierto punto, este es un rasgo que continúa caracterizando a la actual estructura agraria. En efecto, de las 305.997 explotaciones censadas en 1991, el 40 % comprende a las unidades productivas menores de 5 hectáreas (has.), las que apenas estarían controlando el 1 % de la superficie censada. Este es un nivel de minifundización que inclusive resulta ser superior al registrado por el Censo de 1981, pues, según las informaciones suministradas por este último, el mencionado estrato productivo alcanzaba el 36 % de las explotaciones y representaba a cerca del 1 % (0.8 para mayor precisión) del total de la superficie.

El hecho que debe puntualizarse se relaciona con el fenómeno consistente en la gran dinámica a la que estuvo sometida el conjunto de la estructura agraria durante las dos últimas décadas pasadas. Todos los estratos productivos agropecuarios enfrentaron transformaciones y cambios, algunos de forma más directa y rápida que otros, dependiendo de cómo fueron impactados por la modernización capitalista del agro y por los efectos de las políticas públicas.

Todas estas transformaciones vendrían a generar el reacomodo de algunos estratos productivos (como estaría sucediendo con ciertas categorías de las unidades productivas campesinas), la tendencia a la desintegración (como estaría aconteciendo no sólo con un número creciente de las explotaciones campesinas, sino también con sectores de pequeñas empresas familiares -"farmer"-), o bien la recomposición de la mediana y gran explotación agropecuaria. Este último fenómeno implica una creciente reestructuración de la gran propiedad.

El mismo, por una parte, no se tradujo en la pérdida de la capacidad de concentración de la tierra por parte de esta última, cabe anotar que en 1991 las fincas mayores de 1000 has. alcanzaban únicamente a un 1% del total de las unidades agropecuarias, mientras que

habrían estado cubriendo alrededor de un 82% de toda la superficie censada, un claro incremento frente al porcentaje que abarcaban en 1981 (78%) [\[1\]](#).

De hecho, el grado de concentración y de desigualdad de la tenencia de la tierra entre 1981 y 1991 se incrementó, como surge de los indicadores de concentración en explotaciones grandes, y de los Índices de Gini: [\[2\]](#) Esos indicadores evolucionaron regresivamente; mientras en 1981 era de 0,9218 en 1991 pasó a ser de 0,9344. Por su parte, el porcentaje de superficie en explotaciones de más de 1000 hectáreas pasó del 78% en 1981 a 82% en 1991.

Esta evolución del índice de concentración refleja no sólo la expansión de las grandes propiedades, sino también la subdivisión y pulverización de los minifundios. Por otro lado, refleja también que las políticas de reparto de tierras para campesinos sin tierra, además de los problemas ya apuntados, no fueron capaces de invertir el proceso de concentración de tierras desencadenado por la colonización hacia el Este y, sobre todo, por las concesiones de grandes extensiones de tierra a pocos privilegiados en el pasado. A ese fenómeno se puede aún agregar que la modernización agrícola implica doblar el promedio de las asignaciones hechas a campesinos paraguayos (7has.), proceso que refuerza la concentración.

Según los datos definitivos del Censo Agropecuario de 1991, se confirman las proyecciones según las cuales los procesos de concentración de la tierra se produjeron en los estratos más altos. Los inmuebles con más de 1000 hectáreas aumentaron en un 41,8%, y **la superficie en un 89,3%**. Los demás estratos perdieron participación relativa en el total de la superficie detentada. Ese fenómeno indica que las formas de explotación de tierras de carácter extensiva y los procesos especulativos de tierras, superan todos los procesos de transformación productiva en el campo paraguayo, como ya se ha señalado.

Sin excepción, todos los estratos inferiores a 1000 hectáreas perdieron participación relativa en la torta. Mientras el estrato de más de 1000 hectáreas en 1981 concentraba 66,1% del total de las tierras del país. En **1991 sólo 1% de los propietarios pasó a controlar el 77,1% de la superficie total.**

La discusión apropiada es la que identifica ese fenómeno y lo relaciona con un proceso de crecimiento demográfico, migraciones y pobreza. Es cierto, y la experiencia internacional lo demuestra, que la alta concentración de tierras (y alta desigualdad) están asociadas a altos índices de pobreza. Estudios en regiones muy pobres (norte de África) probaron que las políticas de redistribución de tierras

ayudaron a cambiar los críticos indicadores de pobreza entre los años 50 y 80.

Por otro lado, hay evidencias de que el acceso a la tierra de forma más equitativa genera procesos de desarrollo económico y social sostenibles e influencia los indicadores que componen el índice de desarrollo humano hoy día utilizados para medir el grado de desarrollo relativo de los países.

Los sistemas de distribución de la tierra conforman las estructuras productivas que califican lo que se podría llamar normalidades o asimetrías, características de los sistemas "unimodales" o "bimodales".

La estructura de distribución de la tierra condiciona profundamente el proceso de desarrollo económico y la distribución de ingresos en toda la economía. La experiencia internacional así lo demuestra.

El Japón y Taiwán tienen sistemas similares con la tierra bien distribuida, característica de un sistema "unimodal" basado en la agricultura a pequeña escala. Los otros países, Colombia, Brasil y Paraguay, presentan sistemas de naturaleza "bimodal" en cuanto a la distribución de las tierras y a las estructuras productivas. De un lado, miles de campesinos con muy poca tierra y de otro, pocos terratenientes concentrando en sus manos una proporción elevada de la superficie. Japón y Taiwán son sociedades con altos niveles de desarrollo económico y humano, los demás presentan grandes desequilibrios sociales y económicos.

Todos estos procesos -sobre los cuales hace falta una más acabada visión histórica- han delimitado productiva y socialmente el paisaje agrario paraguayo, en el cual la economía y sociedad campesina juegan un rol netamente subordinado y marginal en el aparato productivo agrario. En efecto, en el país es posible apreciar una gran heterogeneidad marcada de inicio por una importante dualidad; la agricultura tradicional campesina de un lado, y la mecanizada, empresarial o farmer de otro. Desde el punto de vista fundiario la dualidad se plantea entre una gran cantidad de fincas pequeñas (de 10 has. o menos) y pocas grandes propiedades que acaparan la gran mayoría de la tierra productiva del país.

Los escasos recursos de apoyo a la producción agropecuaria a nivel nacional son asimismo canalizados de manera desigual según se trate de uno u otro polo de esta estructura dual. El crédito, la asistencia técnica, la educación agropecuaria, los canales de comercialización y otros, están orientados por una visión rubrista y hacia los cultivos y rubros de explotación. De este modo, la brecha existente entre el sector tradicional y el que ha podido capitalizarse, así como el que

existe entre el pequeño y el gran propietario continuará ampliándose, a menos que una dedicación gubernamental tienda, mediante políticas selectivas, al redireccionamiento de los flujos de asistencia técnica y financiera.

FACTORES RESPONSABLES DE LA SITUACIÓN DE FALTA DE DESARROLLO RURAL

La estructura macroorganizativa que conforma el sector agropecuario en Paraguay no es adecuada para promover el desarrollo rural en una perspectiva de reducción de las diferencias sociales y de las demandas de los sectores más pobres de la población campesina. Si bien éste no es el único, es el principal factor. En efecto, el marco institucional inadecuado es el resultado del cautiverio en que éste se encuentra por parte de los sectores latifundistas, agroexportadores y financieros del país.

La reforma del aparato estatal actualmente en estudio, no considera la existencia de estratos sociales excluidos y que el mercado no va a solucionar. Basada fundamentalmente en el achicamiento del estado y en la desreglamentación, la reforma en discusión reproduce modelos aplicados en economías y sociedades ya estructuradas, radicalmente diferentes de la paraguaya, cuya institucionalidad está por ser construida.

Es cierto que visiones liberales dominan el discurso vigente. Por todo lado, es cierto aún que las experiencias recientes en Latinoamérica han demostrado la necesidad de políticas sociales más consistentes y que deben ser conducidas por el Estado. La diferencia con las políticas de asistencia social del pasado, es la necesidad del protagonismo de la ciudadanía. En otros términos, la democratización y la transparencia son elementos esenciales en el diseño de las políticas y de la estructura gubernamentales necesarias.

La participación ciudadana, por otra parte, además de legitimar las políticas sociales, es compatible con la idea de un aparato estatal más pequeño y, sobretudo, más abierto a las demandas sociales genuinas.

La (re)construcción de instituciones públicas en el momento actual debe considerar los criterios que van a orientar las empresas del futuro. Eso significa pensar la comunicación como llave del proceso de (re)definición de la nueva institución, siempre mirando los procesos que estas instituciones deben atender en materia de servicio público.

Como ya se ha señalado en este documento, las prácticas del pasado son elementos de la historia de las organizaciones públicas paraguayas. El reparto de tierras y el prebendarismo no son socialmente aceptados en la actualidad. En términos prácticos eso sólo se puede combatir a través de mecanismos de participación en el planeamiento y en la gestión de las políticas públicas con contenido social. El marco institucional inadecuado está constituido principalmente por dos instituciones claves.

a. El Ministerio de Agricultura y Ganadería y el desarrollo rural.

Por mucho tiempo el MAG ha planteado un trabajo de investigación y extensión destinado a pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, en la práctica, ha encaminado sus esfuerzos hacia cultivos de renta de base tecnológica moderna y situados en los predios de los medianos y grandes agricultores, es decir, los que de antemano son viables económicamente. De esta manera, el vínculo del MAG con los sistemas de producción marginales ha sido escaso y tangencial por varias razones: por el énfasis sobre los cultivos de exportación que el Estado propicia, por el escaso presupuesto que se destina a la investigación y a la extensión agrícolas; por la formación tradicional de los agrónomos basada en una agricultura rubrista y productivista, esquema donde no calzan los complejos sistemas de producción de la UPF.

Asimismo, el Programa de Modernización Agropecuaria y Forestal (PROMODAF), que es el último intento neoliberal de reforma del sistema MAG, no considera tampoco que el MAG pueda enfrentar los desafíos de la integración de la agricultura paraguaya en mercados competitivos. En el diagnóstico institucional hecho por el referido Proyecto, afirman:

"La cuestión central es que actualmente el MAG no está preparado para enfrentar tal desafío. En su estructura y en su funcionamiento persisten antiguos problemas, entre los cuales pueden ser destacados los siguientes:

la formulación de las políticas agrarias es tan débil, que se la puede considerar casi inexistente en términos macroeconómicos. En realidad el MAG solamente se limita a la coordinación eventual de asuntos coyunturales. Tal hecho ocurre, entre otras razones, por su reducida capacidad para diagnosticar, planificar y coordinar las acciones de desarrollo del sector agrario, debido a la ausencia de políticas de capacitación al personal humano, estructuras muy centralizadas, y otras;

la estructura prevista en la Ley N 81, del 22 de diciembre de 1992, que modificó la organización del MAG, a pesar de ser reciente, prácticamente reproduce su vieja estructura, la que técnica y administrativamente es insuficiente e inadecuada para enfrentar la realidad de los escenarios actuales del sector agrario. Ella mantiene los diversos problemas estructurales y funcionales de la anterior (macrocefalia, escasa participación del sector privado, etc.); un tercer aspecto resaltante en el funcionamiento del MAG se relaciona al estratégico factor recursos humanos, que presenta también problemas, con la fuerte concentración de personal en Asunción, la inexistencia de un Plan de Escalafón, así como de un programa de capacitación y entrenamiento. Asimismo, bajos niveles de especialización, de sueldos, motivación y desempeño de la mayoría del personal de los órganos y entidades del sistema MAG."

El MAG ha apoyado en forma privilegiada los rubros generadores de divisas, obviamente lejanos de la diversificada agricultura familiar que incursiona en la lógica del autoconsumo y en algunos pocos cultivos de renta para el mercado interno.

De acuerdo al Censo Agropecuario de 1991 únicamente el 11% de los agricultores censados, con menos de 20 has. manifestó haber sido sujeto de alguna asesoría técnica. Por el contrario, aquellos productores ubicados en la escala de 20 a 100 has. y de 100 a 1000 has. recibieron asistencia técnica en el orden de 22% y 40% respectivamente.

La organización tradicional del MAG en Departamento y Direcciones no articulados, producto de una visión reduccionista de la agricultura, fomenta acciones dispersas que no logran articular correctamente el trabajo unívoco de extensionistas e investigadores. De allí el pobre papel que suelen jugar los productos de la investigación logrados en las estaciones experimentales. En efecto, dichas investigaciones, en múltiples momentos, no responden a necesidades y demandas concretas de los agricultores. De igual manera, el divorcio entre los objetivos de los investigadores y extensionistas recrean un producto y una comunicación poco efectiva en el medio rural.

A estas falencias habría que añadir problemas de orden teórico-metodológico que subyacen en las herramientas tradicionales de la extensión e investigación agrícolas. En este sentido, la formación inadecuada de profesionales en el campo agrario propicia acciones puntuales de alto contenido tecnológico que excluyen en su acción la complejidad de la agricultura familiar. Esto es producto de una formación deficiente que se apega a criterios eminentemente productivistas, basados en paquetes tecnológicos modernizantes y guiados por políticas coyunturales. Su limitada formación socioeconómica y su acriticidad teórico-metodológica sobre los

modelos de trabajo, crean en la práctica, una incomunicación con los sectores rurales desprotegidos, no obstante manejar el idioma guaraní como medio de comunicación y reconocimiento cultural.

La agricultura de estos pequeños productores suele ser considerada como símbolo de atraso, de allí que estos últimos no sean estimados como interlocutores que manejan sistemas agrosilvopastoriles complejos y que tienen un conocimiento acumulado que merece ser reconocido.

b. El Instituto de Bienestar Rural.

El Instituto de Bienestar Rural (IBR), fue creado en virtud de la ley 852, de marzo de 1963 [\[3\]](#), con el propósito de *"transformar la estructura agraria del país y la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, mediante soluciones legales que permitan eliminar progresivamente el latifundio y el minifundio, sustituyéndolos por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. Estas soluciones propugnarán la equitativa distribución de la misma, una adecuada organización del crédito, de la producción y su comercialización, asistiendo íntegramente a los productores del campo para lograr una cierta estabilidad económica, como garantía de su libertad y dignidad y como fundamento del bienestar social"* [\[4\]](#).

La ley establece la estructura de organización básica del IBR, definiendo las funciones y atribuciones de sus principales órganos directivos: la Presidencia y el Consejo. En el mismo año se promulga la ley 854, que instituye el **Estatuto Agrario** y define el latifundio, el minifundio, los beneficiarios de la reforma agraria y diversos procedimientos para la afectación y distribución de la tierra.

En 1989, por decreto, la misión conferida al IBR es transferida al Consejo Nacional para el Desarrollo Rural (CONCODER) y luego al Consejo de Desarrollo Rural también por decreto. Según la evaluación corriente, estas dos experiencias fracasaron, principalmente porque: a) el Consejo substituyó la coordinación por la ejecución directa de intervenciones, y b) el Consejo no buscó la coordinación en planes integrados que articularan funcionalmente las acciones de los agentes sectoriales, sino que trató, infructuosamente, de imprimir unidad y convergencia a programas sectoriales independientes [\[5\]](#).

Otra evaluación importante (juicio corriente al interior del IBR) es que el mismo nunca fue dotado de recursos suficientes como para abordar el mandato que le fuera legalmente asignado, limitándose su gestión a acciones de adjudicación y titulación de tierras incluyendo

regularización de tenencia. Esta marcada desproporción entre fines y medios caracterizó el quehacer del IBR [\[6\]](#).

Como se hizo en otros países de América Latina, el idealismo de la "reforma agraria integral" se reemplazó por Proyectos de apertura de nuevas fronteras en los años sesenta. La colonización se impuso como una "válvula de escape" a la presión social por la tierra en la frontera económica ya existente. La infraestructura vial se utilizó por otro lado para la ocupación de nuevas tierras. En Paraguay pasó lo mismo. La apertura de una ruta al este, en dirección al Brasil, abrió la frontera y creó las condiciones ideales para ambos países. Tierras de muy buena calidad podrían garantizar el surgimiento de una agricultura moderna, de alta productividad, a ejemplo del vecino país cuando en los años 50 colonizó el Estado del Paraná. El gobierno tenía gran interés en ocupar la frontera este, redistribuyendo la población, aún concentrada en los Departamentos: Central; Cordillera; Paraguairí y Guairá. La presión sobre la tierra (y suelos agotados) creaba las condiciones para generar un "ciclo vicioso de la pobreza".

La legislación agraria, a su vez, había reincorporado como tierras fiscales, la mayor parte de las tierras ubicadas en los Departamentos del extremo oriental, con suelos de tipo II, de alta fertilidad natural y buenas condiciones para explotaciones agrícolas intensivas. El vecino país pasó a "exportar" la tecnología para la mecanización intensiva, especialmente el cultivo de soja, trigo y maíz. Junto al "paquete tecnológico" exportó la presión social que tenía en la región sur, enviando al Paraguay 100 mil familias de campesinos (minifundistas inviables en el país porque la adopción del "paquete tecnológico sojero" resultó en el cambio del tamaño mínimo - 20 hectáreas- para hacer viable una explotación). Así, aquellos con fincas más pequeñas de 20 hectáreas, estaban fuera del mercado y podrían venderlas, a un promedio de 2000 dólares la ha., y con este capital compraban los derechos de campesinos paraguayos. Con condiciones de financiar la inversión inicial y conocimiento del uso del "paquete", empezaron a instalarse por todas partes.

El cambio político de febrero de 1989, con las libertades públicas, libera las reivindicaciones sociales. El Gobierno promete tierra a los campesinos pero las tierras fiscales se habían agotado. La presión campesina desembocaba en frecuentes invasiones de propiedades privadas, especialmente aquéllas que no se encontraban explotadas. Los "asentamientos de hecho" se hacen por los campesinos mismos. El IBR se limita a regularizar la situación. Las prácticas del "tiempo de colonizaciones", especialmente los planes de cuadrícula bajo una asignación igual de tierras y sobre planos topográficos sin detalle, se reproducen. Los Asentamientos se convirtieron en focos de depredación. Los campesinos hallaron en la deforestación su único

medio de subsistencia. La **"lógica de la insostenibilidad"** se cristaliza. Los campesinos paraguayos hacen "el servicio suyo" para los madereros, grilleros e intermediarios en negocios de tierras y siguen marginados.

La administración del IBR, surgida en marzo de 1994, asumió la necesidad de adecuar su mandato a las circunstancias y propició la elaboración de un Plan de Contingencia, con la participación de los líderes campesinos. En el marco de ese plan, se pretende asistir a cien asentamientos, con una población estimada de 23.500 familias, con una superficie total de 354.872 hectáreas. Dicho plan involucra distintas agencias que prestan servicios al sector rural especialmente infraestructura física y social, de los cuales los asentamientos están absolutamente carenciados. Además de eso, la acción de la actual administración del IBR pudo solucionar a través de diferentes mecanismos, la mayor parte de los conflictos que involucraban a campesinos sin tierra y propietarios. Calculase que de los 150 conflictos existentes al inicio de 1994, 90 ya están resueltos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS A SEGUIR

- El modelo de desarrollo rural implementado en el país en los últimos decenios volvió cada vez más difícil la sostenibilidad de las fincas menores, esto es, la situación de los beneficiarios del Instituto. Con el cambio político de 1989, al liberarse las reivindicaciones sociales, la presión sobre el IBR creció. Los asentamientos creados después de 1989, primero por el CONCODER y luego por el CDR se convirtieron en pocos años en focos de depredación: la deforestación fue el único medio de subsistencia de los campesinos ahí asentados.
- En este momento existe conciencia en los cuadros técnicos y directivos de que la reforma agraria es la única salida posible a la situación agraria que vive el país, la cual no sólo disminuiría el conflicto y los problemas de gobernabilidad sino que crearía nuevos empleos beneficiando a la economía en su conjunto. La recuperación de la dignidad de grandes grupos campesinos así como la adquisición de status político y ciudadanía, son otros beneficios inmediatos de una reforma agraria llevada a cabo participativamente.
- Una reforma agraria en el Paraguay tendría efectos productivos y distributivos. Sin duda, sobre estos últimos hay más consenso: ella promueve y consolida cambios fundamentales en

la distribución del ingreso, cambios que resisten a las modificaciones políticas. No obstante, debe tenerse en cuenta que la experiencia histórica muestra que no todas las reformas agrarias llegaron a generalizar la agricultura familiar o a tener impacto decisivo en la redistribución del ingreso. En el caso paraguayo, sin embargo, no parecen haber otras opciones que desarrollar la economía rural para transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas, para lo cual es necesario posibilitar el desarrollo de unidades familiares viables, creando o recuperando una masa importante de productores/consumidores, descentralizando y dinamizando la economía local, con incremento de modelos agroindustriales a pequeña y mediana escala para productos y materias primas con "nichos" de mercado identificados. En este sentido, el Paraguay tiene en estos momentos una oportunidad histórica decisiva. Escoger entre dos caminos para desarrollar su agricultura y su economía.

- Es necesaria la elaboración de un Plan Estratégico de largo plazo para el desarrollo y la modernización del agro paraguayo que sea, integral (inclusión social de masas marginadas), gradual (principalmente para la eliminación del latifundio improductivo), que apoye a la agricultura de base familiar (pequeña y mediana empresa agrícola), con igualdad de género y amplia participación de los beneficiarios.
- La adopción de un Plan Estratégico implica una nueva institucionalidad en base a concertaciones político-administrativas, capaz de generar y sostener la idea de descentralización en los procesos de planificación. Se recomienda que en el Plan Estratégico se contemplen principios básicos y la puesta en práctica de la descentralización efectiva de las instituciones involucradas.
- El hecho que exista casi un 30% de unidades familiares que no disponen de seguridad jurídica sobre la tierra, es un llamado de atención acerca de la necesidad de mejorar, agilizar y encarar con prioridad ajustes jurídicos e institucionales que permitan la regularización de la tenencia. A estas casi 90 mil fincas hay que agregar otras aproximadamente 30 mil que están compuestas por más de una forma de tenencia, en su mayoría, predios menores, que se verían jurídica y productivamente beneficiadas por una ley de usucapión actualizada e implementada con criterios administrativos ágiles.
- De los datos analizados se desprende la gran importancia que tiene este estrato de la agricultura familiar para la generación de empleo rural: son aproximadamente 100 mil las fincas de

menos de 100 hectáreas las que contratan mano de obra sobre bases temporales, y entre 20 y 25 mil las que ofrecen empleo permanentemente. La implementación de un plan de desarrollo de la agricultura familiar eficientemente encarado, permitiría aumentar notablemente la demanda de empleo rural a partir de la diversificación productiva, ampliación del área subutilizada del predio y la capitalización de los mismos a través de actividades de transformación.

Notas Finales

1. Para esta estimación se supuso que en cada estrato de tamaño inferior a 1000 Has, el tamaño promedio en 1991 era similar al de 1981. La superficie del estrato más grande se obtuvo por diferencia. Dado que en 1981-91 hubo un proceso de subdivisión de minifundios, es probable que los tamaños promedio hayan disminuído en los estratos pequeños, de modo que la presente estimación probablemente **subestima** el aumento de la concentración y de la desigualdad.

2. Este índice se basa en la curva de Lorenz, la cual indica qué porcentaje de las tierras corresponde a un determinado porcentaje de las explotaciones. El índice vale cero cuando todas las explotaciones son del mismo tamaño, y tiende a un valor máximo de 1 cuando todas las tierras tienden a estar concentradas en una sola unidad. En el caso del Paraguay, los valores superan el 90%, lo que significa un muy alto nivel de desigualdad en la distribución de la tierra.

3. El IBR sucede al Instituto de Reforma Agraria, creado en 1951, en reemplazo del Dpto. de Tierras.

4. Los propósitos establecidos en la ley, son aquellos idénticos al concepto de "reforma agraria integral" de los años 60. Sin embargo, adopta un discurso que describe un mundo ideal, típico de regímenes políticos prevalecientes en América Latina. Como en otros países de la región, surgieron impulsadas por la llamada "Carta de Punta del Este", por la cual, bajo las presiones de los Estados Unidos de América, los países latinoamericanos se comprometieron a impulsar en sus territorios la reforma agraria y promover el desarrollo rural.

5. Tales evaluaciones siempre omiten los orígenes mismos de estas intervenciones. El cambio político de 1989 provocó la adopción de influencias de países y organismos adeptos a las tesis del "Desarrollo Rural Integrado". Los Consejos tenían en esos tipos de Proyectos, efectivamente, la función de coordinación. El hecho de sus transformaciones en estructuras ejecutivas derivan de la búsqueda de

espacios de poder e influencia por encima de las estructuras corporativas tradicionales, que todavía basan sus acciones en los "hábitos" no cambiados por la toma de poder.

6. Una vez más se admite la posibilidad de que una institución, una vez que tenga los medios, va a cumplir integralmente con el mandato institucional. El hecho que el IBR fue "eficiente" en algunos momentos de la historia del Paraguay, haciendo solamente un reparto de tierra para campesinos pobres, mientras legitimaba grandes extensiones de tierras para pocos propietarios (nacionales y extranjeros).

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Por Tomás Palau

de Base - Investigaciones Sociales

CONSIDERACIONES DEL CONTEXTO GENERAL

Acerca del concepto de seguridad alimentaria

Quizás no existe otro derecho humano más elemental que el derecho a la alimentación. Sólo el derecho a la respiración y al descanso puede considerarse tan elementales como éste. Sin embargo, algo más de mitad de los seres humanos se ven sometidos a la violación del mismo. En el Paraguay, 29% de la población no tiene acceso a una alimentación mínima acorde a su condición de persona humana y cerca del 60% presentan déficit importantes en este sentido.

Se entiende por seguridad alimentaria la *"disponibilidad de alimentos en todo momento, que todas las personas tengan acceso a ellos, que esos alimentos sean nutricionalmente adecuados en términos de cantidad, calidad y variedad, y que sean culturalmente aceptables para la población"* (FAO).

En las comunidades locales, el concepto de seguridad de la alimentación familiar es muy importante. Se considera que un núcleo familiar goza de seguridad de la alimentación si todos sus miembros disponen de acceso físico y económico a una alimentación adecuada, y si no existen grandes riesgos de perder este acceso de un día para otro.

Con relación a los aspectos culturales, debe destacarse que en el caso paraguayo, esta dimensión asume una gran importancia. En el país existen al menos dos culturas (la paraguaya y la del legado guaraní), en una de las cuales -la rural- abarca un sentido más integral, más amplio, en el que se incluyen elementos de solidaridad vecinal y de parentescos, y por ello mismo, cumple otras funciones además de las propiamente nutricionales. El acto y la ceremonia de la ingestión de alimentos forma parte de procedimientos culturales ampliamente aceptados por la comunidad rural y lingüística guaraní: se insertan en una forma de vida, de comunicación y de reproducción de pautas culturales. Transformar los patrones alimentarios, significa así transformar una parte importante de la cultura rural y nacional.

Existe consenso en afirmar que la causa de la inseguridad alimentaria es la pobreza. La gente carece de medios para cultivar o comprar

suficientes alimentos. Pero esto no significa que todos los pobres padezcan inseguridad alimentaria, ni significa que la inseguridad alimentaria pueda remediarse siempre aumentando el poder adquisitivo. El estímulo para comprar alimentos en lugar de producirlos puede contribuir a debilitar más los sistemas rurales de producción. Cuanto menos se trabaja en la tierra y menos alimentos se producen, más poder adquisitivo se necesita, porque los consumidores urbanos tienen que pagar no sólo los alimentos, sino también su transporte, elaboración y conservación. Ampliar el acceso de los hambrientos a los recursos productivos puede contribuir más a su seguridad alimentaria que aumentar su poder adquisitivo.

La seguridad alimentaria requiere no sólo un contexto macroeconómico de políticas concebidas para combatir la pobreza, sino también una atención específica, en el plano de la microeconomía doméstica, a los derechos que dan a las familias hambrientas la posibilidad de cultivar o adquirir alimentos suficientes. La razón de que se tomen medidas adecuadas para promover la producción agrícola sostenible de los pequeños agricultores en los países en desarrollo no es simplemente el aumento de los suministros de alimentos, sino el mantenimiento de su seguridad. La misma intervención puede facilitar tanto el suministro de alimentos como el acceso a ellos por parte de los grupos más pobres. La orientación del apoyo hacia las estrategias alimentarias y las necesidades de los pobres de las zonas rurales es esencialmente una política de distribución: mantener los recursos al alcance de los pobres y en las zonas rurales. Hay que reconocer, no obstante, que los pobres pueden ser también los productores más caros, ya que para ellos esta política implica una transferencia de servicios de bienestar social, y es preciso considerar la manera de financiar esta transferencia.

Propiciar el acceso de los campesinos pobres a la tierra -ya sea mediante la distribución de ésta, el reasentamiento, o cambios en la naturaleza de los derechos y deberes inherentes al régimen de tenencia- sigue siendo en el Paraguay un elemento decisivo de los esfuerzos encaminados a eliminar la pobreza y el hambre. Por diversas razones, sin embargo, la experiencia de la reforma agraria en los últimos treinta años en nuestro país, ha sido altamente negativa. La posesión de la tierra está profundamente arraigada en otros procesos sociales -el parentesco, la política, la religión, la historia y a menudo, sutiles formas de simbolismo- por lo que no puede considerarse la tierra únicamente como un recurso a distribuir. Los intereses creados de los políticos, los burócratas y las élites locales han dificultado la aplicación de las políticas de reforma agraria, incluso cuando estaban respaldadas por leyes escritas. De hecho el proceso de colonización emprendido en el país desde comienzos de los 60 ha tenido efectos no deseados, incluso un

empeoramiento, en vez de un mejoramiento, en la distribución de la tierra.

Otra cuestión decisiva hace referencia a la facilitación del acceso de la mujer a la tierra y a los recursos productivos. Como consecuencia de factores tan diversos como la presión demográfica, el desarrollo económico, la privatización, impedimentos jurídicos o la separación de sus compañeros, muchas mujeres han perdido el acceso que pudieran haber tenido a la tierra. A menudo son cabezas de familia: la pérdida de la tierra las hunde a ellas y a sus hijos en una pobreza extrema. Teniendo en cuenta el carácter patriarcal de la sociedad paraguaya, del gobierno, de los organismos de ayuda, de las iglesias y de las ONGs mismas, muy probablemente esta situación sólo cambiará como resultado de la presión organizada de las propias mujeres.

Las organizaciones sociales y no gubernamentales del país estiman que no es posible hallar una solución al problema del hambre y la pobreza, rural y urbana, sin proporcionar empleo seguro y remunerado, bien sea en el campo, fuera del predio (artesanía, comercio, pesca, microagroindustrias) o en la ciudad. Aunque en el caso paraguayo es obvio conceder una atención prioritaria a las zonas rurales, donde se concentra la mayor parte de la pobreza y el hambre (aunque la pobreza urbana esté aumentando aceleradamente en nuestro país), es evidente la existencia de muchos nexos decisivos entre las zonas urbanas y rurales, principalmente en materia de empleo, comercio y migración. A este respecto, es importante no pasar por alto las estrategias de las personas que se han visto obligadas a integrarse en el sector informal. El empleo en éste es una respuesta a las dificultades que afrontan los pobres, especialmente, pero no sólo en zonas urbanas. La economía informal está siempre al filo de la legalidad: las actividades de los ocupantes sin título o los vendedores ambulantes sin licencia representan estrategias de supervivencia en entornos limitados por la pobreza extrema y las reglamentaciones estatales.

La falta de infraestructura pública, particularmente carreteras y mercados, limita las posibilidades de generación de ingresos. Por lo tanto, aunque se promuevan actividades potencialmente rentables o existan servicios de crédito, la población puede seguir sin beneficiarse de ellos. El costo de tales infraestructuras suele superar ampliamente las capacidades de las comunidades pobres y las organizaciones locales, y requiere la intervención del Estado y los donantes. En lo que respecta a su mantenimiento, parece que las comunidades pueden estar en condiciones de hacerse cargo de algunas, y dispuestas a ello, si reportan beneficios reales y si la población ha participado desde un principio en la adopción de decisiones.

En resumen, la facilitación del acceso de los pobres a los recursos productivos, desde la tierra hasta la infraestructura, no es algo que se consiga de una sola vez, sino un proceso institucional que requiere una adaptación permanente a la evolución de las circunstancias en lo que respecta al poder, la economía y la cultura. Si los campesinos pobres no participan en la ejecución de los programas y no se establecen organizaciones eficaces que actúen como fuerzas de contrapeso de los intereses creados, es poco probable que se consiga facilitar de manera significativa el acceso de los pobres a los recursos productivos.

La función del Estado sigue siendo decisiva. Sólo el gobierno posee el mandato y los recursos para proporcionar crédito, infraestructura comercial y otros recursos a todos los pobres del país. Sólo el gobierno puede crear marcos jurídicos, administrativos y normativos que sean positivos, seguros y duraderos. Además, las políticas financieras, fiscales y de precios son esenciales para el éxito de cualquier programa de este tipo. La cuestión consiste, por lo tanto, en asegurarse de que la voz de los pobres y los que padecen hambre sea oída por el Estado.

Antecedentes en el caso paraguayo

a. *Tal como fue definida en el apartado anterior, la seguridad alimentaria nunca fue un problema de importancia en el país hasta hace dos décadas y media. La pobreza económica se expresaba en pobreza dineraria que era largamente compensada por la abundancia de otros recursos tales como tierra, diversidad biológica, vigencia de los conocimientos y prácticas productivas agropecuarias y forestales autóctonas, riqueza cultural propia y una distribución espacial de la población -si bien eminentemente rural- relativamente desconcentrada. Desde comienzos de la década de los '70s esta situación empezó a cambiar para peor, principalmente para la población campesina.*

b. *Diferentes factores fueron la causa que a partir de entonces se produjera un incremento del cultivo de rubros exportables (algodón y soja) en las pequeñas fincas campesinas en detrimento de la producción de rubros de autoconsumo: una creciente emigración de la población rural a núcleos urbanos o al exterior, un rápido proceso de minifundización de los predios ocupados por los ya pequeños productores rurales, una cada vez mayor oferta de productos comestibles (de la canasta básica y suntuarios) de origen extranjero en el mercado alimentario nacional, una rápida sustitución de los patrones alimentarios tradicionales con incorporación de aquellos productos importados, una pérdida increíblemente rápida de los*

recursos forestales, así como la pérdida de fertilidad de los suelos por prácticas agrícolas intensivas e inadecuadas y, una contaminación extensiva de la gran mayoría de las fuentes y cursos de agua de la región Oriental del país.

c. Todos estos procesos propiciaron un crecimiento sin precedentes de la pobreza en el país. En 1992, el 62% de la población paraguaya vivía con ingresos que la situaban por debajo de la línea de pobreza. Este porcentaje ascendía a 76% en áreas rurales, en donde los niveles de indigencia, o sea, de población que no alcanzaba a satisfacer sus necesidades alimentarias superaba el 35%. En el país, la población que vivía con ingresos inferiores a la línea de pobreza absoluta era, ese año, del 27%: 1.120.000 personas. Cuatro años más tarde de deterioro económico podría elevar esta cifra a un millón y medio de personas.

d. Esta situación no tiene visos de poder ser superada. Hacen falta crear entre 60 y 70 mil nuevos puestos de trabajo anualmente sólo para satisfacer el incremento vegetativo de la demanda por trabajo de jóvenes que aspiran a conseguirlo (o sea, sin tomar en cuenta la actual cantidad de desocupados que buscan trabajo). Estimaciones oficiales recientes hablan de que en los últimos dos años sólo se crearon 10 mil por año. Esto significa una ampliación creciente y preocupante del número de jóvenes (en edad de constituir pareja) desocupados. Para el sector rural, las perspectivas son aún peores, ya que no existe un Plan Nacional de Desarrollo Rural y menos aún un programa de reforma agraria que puedan atenuar el rápido deterioro de las condiciones de vida de la sociedad campesina, acosada por la falta de tierra, la imposibilidad de acceso al crédito y a canales adecuados de comercialización y, carente de los servicios y la infraestructura básica para llevar una vida digna.

e. La política económica adoptada por el actual y el anterior gobierno acentuaron muy rápidamente la gravedad de la situación. Se aplicaron medidas de ajuste monetario de la economía, se abrieron indiscriminadamente las fronteras comerciales del país, se adscribió a un proyecto de integración subregional sin ninguna participación de los sectores productivos que serían afectados, mientras se toleraba y toleran episodios de corrupción (principalmente evasión impositiva, contrabando, sobrefacturaciones, adjudicaciones dolosas, y otros) que drenan los escasos recursos a disposición del fisco. Mientras tanto, la producción y el tráfico de sustancias narcóticas, el lavado de dinero, la piratería comercial se enseñorean de los mercados productivos, distorsionando aún más el funcionamiento y los indicadores de la economía. La primacía de los intereses del capital comercial y del capital financiero actúa en directo detrimento de los sectores productivos primario y secundario del país.

f. A su vez, el funcionamiento de los partidos políticos y de sus personeros, tanto en el Parlamento, como en las reparticiones públicas (gobierno central, entes descentralizados, empresas del

Estado) y en el Poder Judicial, ignoran la creciente demanda social en vez de actuar como sus correas de transmisión. La profunda deslegitimación de la sociedad política a los ojos del pueblo es un factor que acentúa la distancia entre representantes y representados, reduciendo al mínimo la participación de campesinos, obreros, moradores de la periferia urbana, mujeres, jóvenes e indígenas en la gestión de programas y proyectos vinculados al desarrollo nacional, regional y local.

g. La alimentación popular es percibida por el sistema económico y político nacional como un espacio de mercado. Sin miramiento alguno hacia la función social que cumple y sin consideración acerca del derecho humano que se está violando. Por otro lado, no son pocos los hechos que muestran que el acceso a la alimentación es manejado como una herramienta de control político, ya sea por la vía de la desmovilización que acarrearía la búsqueda incesante de medios cotidianos de supervivencia, como por las restricciones que se imponen a la libre comercialización de la producción alimentaria entre productores y consumidores finales.

FACTORES RESPONSABLES DE LA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

a. Como se mencionaba más arriba, hasta hace veinte años puede considerarse que el país era alimentariamente autosuficiente. No sólo la población rural producía diversificadamente para atender sus necesidades alimentarias de manera adecuada, sino que el excedente de esa producción era comercializado en los pueblos y ciudades a un precio accesible para la gran mayoría de la población. Hasta ese entonces, el Paraguay era exportador neto de alimentos, además de sus exportaciones tradicionales consistentes básicamente de carnes y maderas.

b. Motivos de orden externo e internos conspiraron contra esta situación. La favorable coyuntura del mercado internacional para el algodón, por la crisis del petróleo de 1973, y para la soja, por el cierre de las importaciones europeas a las importaciones de proteína animal (carne vacuna), elevaron substancialmente el precio de estos dos rubros. En el orden interno, la ausencia de una política de largo plazo en materia agraria, propició que el gobierno atendiera a estos estímulos descuidando las consecuencias sociales, dada la alta rentabilidad que pasó a tener el negocio de la agroexportación, que se consolidó íntimamente vinculado al capital financiero.

c. De la misma manera, el inicio de la construcción de las obras civiles de la represa de Itaipú y la abundancia de capital en el mercado financiero internacional proveyeron los estímulos para el ingreso de capitales, tanto privados como públicos, estos últimos bajo la forma de endeudamiento de organismos multilaterales y de la

banca privada internacional. Esta abundancia de divisas tuvo dos efectos: i. fortaleció el valor de la moneda local con respecto al dólar y otras monedas fuertes y, se orientó -una parte de ella- a la inversión principalmente en el rubro de la construcción. A raíz de lo primero, el Guaraní ganó valor frente a las monedas de los países vecinos que vivían en la época agudos procesos inflacionarios, lo cual a su vez, estimuló el contrabando a gran escala. A raíz de lo segundo, los núcleos urbanos del país se convirtieron -por un tiempo- en polos de atracción para mano de obra no calificada en el sector de la construcción, que fue reclutada masivamente del sector campesino minifundario y empobrecido.

d. Un fuerte flujo inmigratorio de agricultores brasileños expulsados de los Estados del sur de ese país, por efecto de la intensificación del capitalismo en el agro, se registraba también en esa época en los Departamentos fronterizos (Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa norte y Caaguazú principalmente). Estos agricultores capitalizados se encargaron muy pronto de ser los principales abastecedores de soja, pero mientras tanto se posesionaron de las últimas tierras que quedaban en reserva como frontera agrícola para los pequeños productores rurales paraguayos. Estos mismos agricultores brasileños, así como las medianas y grandes empresas que se instalaron en estas zonas de selva tropical húmeda, propiciaron un proceso sin precedentes de deforestación, intensificación del uso del suelo, uso de sustancias agrotóxicas, con el consiguiente rápido agotamiento y contaminación de los recursos disponibles en ese ecosistema.

e. Los buenos precios pagados en finca por el algodón y la soja durante los primeros años del auge (1972-1978) estimularon el cultivo masivo de estos rubros en fincas pequeñas (normalmente con una superficie cultivable no superior a 3 has.). Así, a fines de esa década, el tamaño promedio del cultivo de algodón era de 2,2 has., lo que demuestra el escaso remanente del predio campesino destinado al cultivo de otros rubros, entre ellos, los de autoabastecimiento. Si a esto se agrega la estacionalidad que pasó a regir el ciclo de las actividades prediales, y la expulsión de mano de obra familiar hacia los núcleos urbanos, se completa un cuadro de creciente dependencia de estas fincas de pequeños algodoneros al mercado, ya sea para la compra de insumos, para la venta de la producción, para la adquisición de bienes comestibles de subsistencia y para la obtención de trabajo en los períodos agrícolamente muertos.

f. Paralelamente a estos acontecimientos, el rápido proceso de urbanización que se desata en ese período tiene entre otros muchos efectos, el aumento en la demanda de alimentación en las ciudades, estimulando la venta de productos de importación o contrabando (más baratos, aunque no necesariamente de mejor calidad) dada la escasa oferta proveniente de los pequeños productores rurales

empobrecidos, así como el aumento de la influencia de los medios masivos de comunicación, principalmente la TV, que instala crecientemente nuevos hábitos de consumo, y entre ellos nuevos patrones de consumo alimentario. A esto contribuyen las paupérrimas condiciones de moradía urbana entre cuyos pobladores marginales la obtención de combustible se dificulta (se da también un proceso de sustitución de la leña por gas licuado de petróleo) y encarece, razón por la cual ciertos productos de cocción lenta (como la mandioca, el poroto, el maíz y otros, ricos en fibras y proteínas) deben ser sustituidos por harináceos (fideos y otros, de escaso valor nutritivo) de cocción rápida.

g. *La ausencia de un proceso de industrialización que absorbiera la mano de obra migrante a las ciudades, deterioró rápidamente las condiciones del hábitat urbano, ya que se agudizó el desempleo, pero sobre todo el subempleo y las tareas informales. El gobierno de la época y los actuales, posteriores al golpe de 1989, no han enfrentado esta situación con ningún tipo de políticas sino que más bien, dejaron librada la evolución de la economía a los intereses del gran capital, instalado como se dijo en el sector financiero. No existen hasta hoy en el país, ni un Plan de Desarrollo Industrial, ni uno de Desarrollo Rural, ni de Reforma Agraria, y aunque existieran, muy probablemente no habrían recursos presupuestarios para implementarlos.*

h. *Los factores políticos han ayudado en gran manera al empeoramiento de la situación alimentaria de la población. Las élites políticas, lejos de interesarse por la demanda social de sus representados, entre las cuales la alimentación, la salud, la tierra, la vivienda y la educación figuran en primer plano, han preferido orientar sus agendas a luchas internas de poder y a una ineficiente reforma del Estado y sus aparatos, que hasta el momento no ha dado resultado significativo alguno en términos de mejoramiento de las condiciones de vida.*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS A SEGUIR

a. *La seguridad alimentaria debe ser una de las principales prioridades políticas, por lo que deben ser eliminados todos los obstáculos que impidan su realización. Esta exhortación, además de al gobierno, se extiende a los partidos políticos, al Parlamento y al Poder Judicial.*

Para esto, es necesario fundamentalmente, la adecuación de políticas que garanticen la seguridad alimentaria. Los sistemas de producción y autoconsumo sostenibles deben ser promovidos a través de políticas en las que prevalezcan la eficacia y el reparto equitativo de

los costos y beneficios; deben ser eliminadas aquellas políticas que producen distorsiones (vinculadas principalmente al contrabando), los controles y restricciones del mercado que deprimen la agricultura, la producción de alimentos y el desarrollo rural y, finalmente, se deben promulgar políticas macroeconómicas y agrícolas que permitan a los productores de alimentos y productos agrícolas obtener un beneficio justo.

b. El gobierno, así como el ejército, el poder legislativo y el judicial deben garantizar una situación política estable basado en un marco jurídico actualizado y coherente y de obligada aplicación, así como una participación efectiva de la población.

Para ello, los 3 poderes del Estado deben establecer, apoyar e imponer leyes y normas institucionales para definir y proteger explícitamente los derechos y obligaciones de los productores de alimentos y productores agrícolas, trabajadores y otros productores, consumidores y sus organizaciones. Así como también regular el comercio minorista de alimentos.

c. Debe ser garantizada la igualdad de oportunidades en la vida social, económica y política, fundamentalmente referente a las mujeres y a los grupos de menores recursos, particularmente campesinos, pobladores marginales, indígenas, niños y ancianos.

Para ello, el gobierno debe reorientar las políticas agrícolas y de otro tipo para que respondan a las necesidades y prioridades de las mujeres y los demás grupos de menores recursos mencionados. En concreto, debe existir un Plan Nacional de Desarrollo Rural que contemple, además de un Programa de Reforma Agraria, propuestas planificadas.

d. El Estado, a través de su cuerpo normativo, debiera garantizar a los hogares y a las personas que no estén en condiciones de satisfacer sus necesidades de alimentación la provisión de la misma. Para ello, el gobierno, en cooperación con las organizaciones internacionales y las ONGs. Debiera crear y asegurar la existencia de redes de seguridad de bienestar social y nutrición para satisfacer las necesidades de la población con inseguridad alimentaria. Asimismo, el gobierno debiera organizar programas de ayuda alimentaria y alimentación suplementaria para los niños (en las escuelas o fuera de ellas), los enfermos y los hogares indigentes. Del mismo modo, debiera llevar a cabo programas de obras públicas rentables (utilizando pago en alimentos, en efectivo o en especie) para las personas discapacitadas desempleadas o subempleadas.

e. El Estado fomentará las oportunidades de un empleo seguro y remunerativo para aliviar la pobreza de la población rural y urbana

pobre, y contener la emigración campo-ciudad, así como la internacional, que afecta masiva y negativamente a la sociedad paraguaya. Para esto, el gobierno debe cumplir los compromisos contenidos en la Declaración de Copenhague para erradicar la pobreza y promover el objetivo de pleno empleo, en pos de lo cual deberá fomentar actividades para el mejoramiento de los conocimientos prácticos humanos mediante la educación básica y la capacitación antes del empleo y en él, de manera a que la capacidad de la mano de obra se ajuste a las oportunidades de empleo. Asimismo, el gobierno debe adoptar normas sobre los salarios, de forma que compensen satisfactoriamente a los trabajadores, y prestar asistencia a aquellos que se encuentren temporalmente desempleados. El Estado debe realizar una reforma agraria integral, de manera a garantizar el acceso a la tierra, así como a otros recursos naturales, y promover la utilización eficaz de los recursos agrícolas y el reasentamiento en nuevas tierras cuando sea posible.

f. En consonancia con los compromisos adquiridos en la Conferencia Internacional de Nutrición (CIN) para el año 2000, se deben establecer, con organizaciones civiles y con la comunidad internacional, mecanismos de prevención -incluida la vigilancia y la alerta- en casos de sequía, inundaciones, plagas y enfermedades. En el caso de Paraguay, se debe prestar especial atención a las periódicas inundaciones del río Paraguay que afectan a un porcentaje importante de la población, así como las sequías que acarrear importantes pérdidas fundamentalmente ecológicas, flora y fauna silvestres.

g. Para conseguir un incremento estable y sostenible de la producción de alimentos, el gobierno deberá mejorar, mantener y cuando sea necesario rehabilitar, el potencial de producción de alimentos de los recursos naturales y detener su degradación y agotamiento. Para ello, deberá determinar antes del año 2000 el potencial de los recursos nacionales de tierras y aguas para incrementar la producción o alimentos, e identificar lugares donde podría intensificarse y aumentar la producción, así como también los lugares y las zonas donde estos recursos se utilizan de forma no sostenible.

Así también, el gobierno deberá formular y poner en práctica políticas para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de producción, de manera a alentar e inducir a la utilización de tecnologías y de pautas de producción de acuerdo con las ventajas económicas y ecológicas que ofrezcan, y con la necesidad de proteger al productor, consumidor y al medio ambiente.

El gobierno deberá implementar las medidas necesarias, urgentes en el caso paraguayo, para reducir el índice de deforestación, mantener y mejorar la variada contribución de los bosques, los árboles y el

sector forestal a la seguridad alimentaria, como fuentes de alimentos, medicinas y nutrientes con el fin de conservar los recursos de tierras y aguas.

Promover la pronta ratificación y aplicación de la Convención Internacional de lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas.

Las organizaciones sociales y no gubernamentales consideran que los organismos internacionales deberán prestar asistencia al Paraguay como Estado Miembro de prácticamente todas ellas, en la aplicación de las convenciones y los acuerdos internacionales que contribuyan a garantizar la producción sostenible de alimentos, y elaborar programas cooperativos a tal efecto.

h. El gobierno deberá intensificar y diversificar la producción de alimentos, conseguir mejoras duraderas en lo que respecta a la productividad, la eficacia y la inocuidad, así como reducir los desperdicios y las pérdidas y proteger el medio ambiente. Para ello deberá establecer políticas y poner en práctica programas para incrementar la producción de los principales alimentos básicos.

Asimismo, se deberán priorizar los sistemas de educación, capacitación y extensión agrícolas, especialmente para pequeños agricultores, a fin de perfeccionar y transferir tecnologías de producción de alimentos. Por otro lado, el gobierno deberá fortalecer los sistemas nacionales de investigación y la cooperación internacional al efecto de incrementar los rendimientos de los cultivos y la producción animal, mejorando el aprovechamiento de los recursos naturales y reduciendo pérdidas.

El gobierno también deberá promover los sistemas de producción, elaboración y comercialización de alimentos que incrementen las oportunidades equitativas de empleo estable y remunerado. Al mismo tiempo, se deberán establecer los derechos de tenencia y usufructo de propiedades privadas y comunales para la producción de alimentos, con el fin de que el aprovechamiento de la capacidad de producción se haga de forma sostenible.

Finalmente, también se debe facilitar el crédito rural para todos los productores, incluidos los más pobres.

i. *Medidas que favorezcan la liberación del mercado manifestado en el comercio, propiciada por la Ronda Uruguay del GATT, que posee dos disposiciones que tienen un efecto directo sobre la seguridad alimentaria: el Acuerdo sobre la Agricultura (AOA) y la Decisión sobre las medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa*

de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo, importadores netos de productos alimenticios.

Para que esto se de, el Paraguay debe examinar las opciones compatibles con la OMC y adoptar medidas para mitigar los posibles efectos negativos de la inestabilidad de los precios mundiales, recurriendo entre otras medidas al mantenimiento de reservas de alimentos económicos, y debieran conceder incentivos adecuados a los productores y salvaguardar el nivel de consumo de alimentos de los grupos vulnerables.

j. Debe modificarse la Ley de Inversiones actualmente vigente, de manera que estas inversiones sean realizadas efectivamente en actividades agrícolas, forestales y pesqueras, y no en actividades especulativas, como resultan ser las actuales de inversiones privadas directas extranjeras en el sector rural. Para este efecto, el gobierno debería pedir apoyo a los organismos internacionales de financiación y cooperación técnica quienes supervisarán y comprobarán los efectos de las políticas y de las leyes sobre la rentabilidad de las inversiones agrícolas que afecten a la seguridad alimentaría.

El Gobierno debe dar reconocimiento legal a las organizaciones sociales, así como la participación de las mismas en la elaboración de planes y proyectos de inversión que lleven a un aumento de su seguridad alimentaría. Asimismo, propiciarán y apoyarán la participación activa de los grupos de productores organizados en la implementación, evaluación y modificación de los proyectos de inversión, tanto públicos como privados, provenientes de la Cooperación Internacional. Se recomienda una coordinación planificada de las acciones, particularmente las dirigidas a los pequeños productores rurales, en donde las instituciones públicas deberán reforzarse para intensificar su labor de apoyo y coordinación de las inversiones en seguridad alimentaría; las organizaciones civiles y no gubernamentales deberán interactuar creando conciencia sobre el tema.

k. El gobierno deberá elevar la inversión anual en agricultura y actividades conexas, principalmente en las que hacen relación al abastecimiento del mercado interno. Para ello se exige un compromiso efectivo a una mayor financiación pública, complementada, según proceda, con recursos financieros externos en el volumen, con la estabilidad y en los períodos necesarios para alcanzar y sostener los objetivos nacionales de seguridad alimentaría (que deberán ser explícitamente elaborados), dando prioridad al apoyo de iniciativas ya existentes en lugar de las nuevas inversiones, cuando esto sea adecuado.

l. De la misma manera, es de la mayor importancia revisar las actuales prioridades cuando se contratan préstamos externos. Una buena parte de ellos, en efecto, debería apoyar el financiamiento de la investigación necesaria para sostener la creación, a nivel nacional, departamental y local, de tecnologías adaptadas, capaces de contribuir a la seguridad alimentaria, así como al desarrollo de planes coordinados para dotar de infraestructura y servicios básicos a los que producen alimentos, a los que los comercializan y a los que los distribuyen a los consumidores finales.

m. Se considera igualmente conveniente realizar investigaciones para la búsqueda de soluciones en relación a la seguridad alimentaria local y universal, como un problema cada vez más interdependiente de factores como: la oferta y la demanda, la tecnología y la investigación, las inversiones y la cooperación financiera, los desplazamientos transfronterizos de población, las amenazas de alcance mundial para la seguridad alimentaria sostenible, la estabilidad política y la paz, el tráfico internacional de drogas y la prevención de las crisis y catástrofes y la reacción ante ellas. Estos temas se encuentran enunciados en la sociedad paraguaya, pero no se encuentran debidamente tematizados en el contexto.

n. Examinar y revisar las políticas, programas y estrategias nacionales aportando a las mismas con las investigaciones locales y las comparativas a nivel regional, teniendo en cuenta el aporte de los beneficiarios.

o. Establecer mecanismos reales de participación para fijar prioridades, preparar, aplicar, monitorear y corregir las medidas encaminadas a la seguridad alimentaria con un calendario bien definido. El establecimiento de objetivos realistas y la vigilancia de los progresos hacia ellos exigen una información fidedigna que sería proporcionada por estudios y un trabajo de seguimiento.