

COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY



# **INFORME SOMBRA A CEDAW PARAGUAY 2011**

Reporte de la sociedad civil sobre el cumplimiento del Estado paraguayo de la  
*Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación  
contra la Mujer* de las Naciones Unidas

Asunción, septiembre de 2011

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

**FICHA TÉCNICA**

**El Equipo Impulsor del Informe Sombra a CEDAW 2011, responsable de la elaboración de este documento, está conformado por las siguientes redes y organizaciones:**

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)  
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay)  
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)  
Centro de Documentación y Estudios (CDE)  
Equipo Feminista de Comunicación (EFC)

**Las siguientes organizaciones han participado en la redacción del Informe Sombra a CEDAW:**

Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI)  
Red contra Toda Forma de Discriminación

**Las siguientes personas integraron el equipo de redacción del Informe Sombra a CEDAW 2011:**

Angélica Roa Romero  
Carmen Coronel Prozman  
Clyde Soto  
Dina Cabañas  
Lidia Giménez  
Luis Claudio Celma  
Marcella Zub Centeno  
María Graciela Mendoza  
Mayra Ynsfrán  
Mirta Moragas  
Myrian González Vera  
Perla Álvarez Brítez  
Rosa Posa Guinea  
Yeny Villalba  
Coordinación académica: Clyde Soto y Marcella Zub Centeno

**El proceso de trabajo y consultas para la elaboración de este informe ha contado con el apoyo de:**

Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID)  
ONU Mujeres  
Fundación Friedrich Ebert  
Organización Intereclesiástica de Cooperación al Desarrollo (ICCO) & Kerk in Actie

Asunción, 2011

## **ÍNDICE**

Resumen ejecutivo .....	4
I. PRESENTACIÓN.....	6
II. CONTEXTO DEL PAÍS.....	7
III. RECOMENDACIONES REITERADAS AL ESTADO PARAGUAYO.....	8
IV. DERECHO A DERECHO .....	9
ARTÍCULO 1: Discriminación – ARTÍCULO 2: Medidas de política .....	9
ARTÍCULO 3: Garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales .....	12
ARTÍCULO 4: Medidas especiales de carácter temporal.....	14
ARTÍCULO 5: Funciones estereotipadas y prejuicios.....	16
ARTÍCULO 6: Trata y explotación de la prostitución.....	18
ARTÍCULO 7: Vida política y pública – ARTÍCULO 8: Representación.....	21
ARTÍCULO 9: Nacionalidad .....	23
ARTÍCULO 10: Educación.....	24
ARTÍCULO 11: Empleo .....	27
ARTÍCULO 12: Salud .....	30
ARTÍCULO 13: Prestaciones económicas y sociales.....	33
ARTÍCULO 14: Las mujeres rurales .....	34
ARTÍCULO 15: Igualdad ante la ley .....	36
ARTÍCULO 16: Matrimonio y familia.....	39
V. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.....	41

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

**Resumen ejecutivo**

La Constitución Nacional del Paraguay reconoce y promueve la igualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida; sin embargo, subsisten normas que impiden que esa igualdad sea plena en la esfera real. El Estado paraguayo no ha adoptado hasta el momento una legislación contra toda forma de discriminación, pese a que existe una propuesta elaborada por organizaciones de la sociedad civil, que aborda, entre otras, la discriminación en contra de las mujeres. Aunque se han registrado algunos avances en materia de violencia contra las mujeres, aún hay deficiencias en las normas jurídicas, el presupuesto nacional destinado al tema es insuficiente y las políticas son limitadas y sin un abordaje integral.

Si bien existen mecanismos institucionales en los tres poderes del Estado para modificar las discriminaciones hacia las mujeres, se debe asegurar el funcionamiento adecuado de todas las instancias y la articulación entre ellas. Es importante fortalecer en autonomía, gestión, recursos humanos y presupuesto a la máxima instancia estatal encargada de promover la igualdad para las mujeres, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, cuya institucionalidad se ha visto amenazada en el último periodo.

Respecto a la adopción de medidas especiales de carácter temporal, el Estado paraguayo no ha avanzado más allá de las que ya existían cuando en 2005 el Comité CEDAW examinó al país. La cuota de participación política es de apenas 20% y ya no tiene efectos visibles para el aumento de mujeres en espacios de decisión. La preferencia para mujeres cabeza de familia en el acceso a tierras por vía de la reforma agraria es aplicada como requisito y se vuelve una limitante para las mujeres. En la función pública se avanzó en el compromiso manifestado con respecto a la aplicación de estas medidas, pero es necesario concretar los cambios y consolidarlos como política de Estado.

El “Marco rector pedagógico para la educación integral de la sexualidad” es la única medida pública promovida hasta el momento por el Estado para modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, en concordancia con la Recomendación General No. 3 del Comité CEDAW. Sin embargo, su implementación fue paralizada a raíz de presiones de grupos fundamentalistas católicos y evangélicos. Persisten y son admitidos estereotipos y prejuicios de género en la educación, y existe un nulo control del Estado sobre la propaganda sexista, abundante en medios de comunicación escritos, radiales y televisivos.

La trata de personas, al igual que la explotación sexual de niñas y adolescentes, son crímenes crecientes; sin embargo, hay limitaciones legales, de políticas públicas y de recursos financieros para enfrentarlos, así como una escasa o nula justiciabilidad de los casos registrados. No son debidamente investigados numerosos casos de huida de menores de sus hogares, que podrían vincularse con casos de trata de personas.

Sigue existiendo una presencia y participación limitada de las mujeres en la vida política del país, así como en las actividades de representación internacional del gobierno. Apenas hay un 13,6% de mujeres entre las personas electas para el Congreso Nacional en las elecciones generales de 2008, habiendo accedido en total un 16% de mujeres a los cargos postulados. El aumento de mujeres es mínimo y, si bien hay propuestas de ley formuladas al respecto, no existe una perspectiva de avanzar hacia la paridad debido a la insensibilidad de quienes tienen poder de decisión en el nivel legislativo.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

Con respecto al artículo 9 de la CEDAW, existen al menos dos obstáculos para su ejercicio: el sub-registro de nacimientos en el país, y un marco jurídico que crea apátridas paraguayos y paraguayas en el extranjero, dejando a numerosas paraguayas emigrantes en situación incierta con respecto a la situación de nacionalidad de sus hijas e hijos.

En materia de educación, el elevado índice de embarazo adolescente impide la continuación y culminación de los estudios, pues a pesar de estar prohibida la expulsión del colegio, socialmente el estado de gravidez no es tolerado cuando se produce en mujeres adolescentes solteras. Preocupa igualmente el bajo índice de escolaridad y permanencia de niñas y niños indígenas, la poca cobertura en materia de alfabetización de personas jóvenes y adultas y la reproducción de estereotipos de género en la capacitación profesional.

En el ámbito laboral, las mujeres paraguayas sufren mayor precarización de sus condiciones de trabajo, enfrentando situaciones de flexibilidad y desprotección frente a la maternidad, falta de acceso a la seguridad social, remuneraciones más bajas, falta de contratos laborales, despidos injustificados, entre otros. El trabajo doméstico, sector constituido mayoritariamente por mujeres, continúa discriminado ante la ley, con jornadas de trabajo de hasta 12 horas, salario mínimo de sólo un 40% del mínimo legal, sin estabilidad laboral ni derecho a la jubilación. Otros aspectos preocupantes sobre los cuales el Estado no ha tomado medidas suficientes son el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y el “criadazgo”, principalmente de niñas, y la servidumbre de mujeres indígenas en el Chaco.

En salud, a pesar de los esfuerzos del Estado paraguayo para mejorar las condiciones de acceso y uso de los servicios públicos, persisten obstáculos que ponen en peligro estos incipientes avances: presupuestos limitados, falta de leyes que garanticen planes y programas de salud con enfoque de derechos desde una perspectiva de igualdad de género y sin discriminación, así como el conservadurismo y la vigencia de una cultura estatal, machista y discriminatoria. Esto impide el abordaje de graves problemas que afectan principalmente a las mujeres en edad reproductiva, como la muerte de mujeres por causas de abortos inseguros, debida a la legislación que penaliza esta práctica y a la falta de atención humana y confidencial de mujeres con complicaciones debidas al aborto en establecimientos de salud.

Las mujeres rurales siguen siendo víctimas de la pobreza, situación que vulnera sus derechos de manera específica y que representa un obstáculo para impedir la violencia en todas sus formas. Mujeres campesinas e indígenas sufren los efectos de la pérdida de la soberanía alimentaria en el contexto de un sistema agroexportador y dependiente, que a su vez genera situaciones de migración forzada y las expone a la trata de personas.

Persisten en Paraguay normas discriminatorias, pero sobre todo existe un sesgo en la administración de justicia que impide el acceso de las mujeres, tanto en la llegada y atención formal por parte del sistema como en lo referente a los resultados obtenidos. Esto se vincula con la interpretación de normas a favor de los hombres y con una amplia gama de delitos que no son denunciados, lo que constituye una barrera para las mujeres.

Por último, con relación a la igualdad en el ámbito del matrimonio, si bien las leyes internas reconocen la igualdad entre el hombre y la mujer, persisten discriminaciones legales y en la esfera real, como: las disposiciones respecto al orden del apellido de los progenitores, la falta de legislación de paternidad responsable, el no reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo, y mecanismos de adopción de niños y niñas que vulneran sus derechos y discriminan a mujeres solteras y parejas lesbianas aspirantes a la adopción.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

**I. PRESENTACIÓN**

El presente Informe Sombra busca dar al Comité CEDAW una visión de la sociedad civil respecto al cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ante la evaluación que realizará al sexto informe periódico del Estado paraguayo (CEDAW/C/PAR/6), durante el próximo 50° Periodo de sesiones de octubre de 2011.

Este Informe es fruto del constante monitoreo de la sociedad civil y de un proceso participativo de consulta con mujeres diversos sectores organizados. Para la elaboración del presente documento se realizaron cinco encuentros de trabajo en Asunción, Encarnación y Coronel Oviedo, con participación de mujeres jóvenes, adultas, urbanas, campesinas, indígenas, de diferentes formaciones académicas, ocupaciones y opciones sexuales, buscando reflejar la diversidad y las distintas intersecciones del ser mujer en Paraguay.

Se espera brindar al Comité una visión de las mujeres paraguayas respecto a los avances, retrocesos, vacíos y falencias del Estado paraguayo en el cumplimiento de la CEDAW, y contribuir al análisis que se realizará para el mejoramiento de la situación de las mujeres en el país. El Informe incluye recomendaciones de la sociedad civil al Estado paraguayo en cada uno de los artículos, cuestiones que muy respetuosamente consideramos podrían ser de utilidad para el Comité al momento de la audiencia con el Estado y en la elaboración de las Observaciones Finales.

Este Informe Sombra ha sido impulsado y elaborado por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay), la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), el Centro de Documentación y Estudios (CDE) (\*) y el Equipo Feminista de Comunicación (EFC). También participaron en la redacción la Red contra toda Forma de Discriminación y la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI). Han adherido a los contenidos y a la presentación de este informe las siguientes organizaciones, de todo el país:

Aireana, Grupo por los Derechos de las Lesbianas (\*)  
Altervida, Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo (\*)  
Asociación Campesina de Productores Agroecológicos de Luz Bella (ACPAE-LB), San Pedro  
Asociación Campesina e Indígena del Guaira (ACIG)  
Asociación de Adultos Mayores TAJY, San Pedro  
Asociación de Mujeres Artesanas Nivachei  
Asociación Paraguaya de Enfermería (APE)  
Asociación Tesai Reka Paraguay, San Pedro  
Asociación Trinidad – Radio Viva FM (\*)  
Asociación Vida Indígena en Dignidad  
Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) (\*)  
Carrera de Trabajo Social, Universidad Autónoma de Encarnación (UAE)

Católicas por el Derecho a Decidir (CDD) Paraguay  
Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO)  
Centro de Estudios Judiciales (CEJ) (\*)  
Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE)  
Círculo de Abogadas del Paraguay (\*)  
Colectivo de Mujeres 25 de Noviembre (\*)  
Comisión de Desarrollo Comunitario (COPRODECO)  
Coordinadora de Mujeres Unidas de San Pedro  
Coordinadora Social de Encarnación  
Federación de Mujeres del Paraguay (FMP)  
Federación Vecinalista del Paraguay y Bajo Chaco (FEDEM)  
Gestión de Desarrollo Social (GEDES)  
Grupo de Estudios de la Mujer Paraguaya (GEMPA) (\*)  
Kuña Roga, Organización Feminista (\*)

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

Las Ramonas, Organización Feminista Joven  
Movimiento Agrario y Popular (MAP)  
Mujeres Cooperativistas  
Mujeres por la Democracia (\*)  
Organización Campesina de San Joaquín,  
departamento de Caaguazú (OCSJ)  
Organización por un Mismo Ideal (OPUMI)  
OXFAM Paraguay

Panambi, Asociación de Travestis,  
Transexuales y Transgéneros del Paraguay  
Plan Paraguay  
Radio Candela FM  
VinculArte, Asociación Civil

(\*) Organización integrante de la Coordinación de  
Mujeres del Paraguay (CMP).

## **II. CONTEXTO DEL PAÍS**

Paraguay tiene una población aproximada de 6.340.639 personas, siendo poco menos de la mitad mujeres. Su estructura poblacional es joven, con cerca de 33% de personas menores de 15 años. La población indígena es de aproximadamente 108.308 personas, pertenecientes a cinco familias lingüísticas y 20 etnias<sup>1</sup>.

El país tiene dos regiones, divididas geográficamente por el Río Paraguay; la oriental y la occidental. En la región oriental se concentra el mayor número de departamentos o divisiones políticas del país, al igual que la mayor cantidad de población (97,3%). La región occidental o Chaco es árida y está poco poblada, aunque representa el 61% del territorio. En ella habitan principalmente personas indígenas, menonitas y trabajadores/as de establecimientos ganaderos, observándose escasa infraestructura y presencia del Estado.

Los idiomas oficiales del Paraguay son el guaraní y el español. El guaraní, reconocido como lengua oficial desde la Constitución de 1992, es una de las características esenciales del país y de su población. El último censo de 2002 muestra que aproximadamente el 86% de la población nacional se expresa en guaraní, a pesar de no pertenecer necesariamente a alguna de las etnias de esta familia lingüística. Es decir, gran parte de la población no indígena se expresa en una lengua indígena, lo que ha marcado y caracterizado la construcción de la identidad nacional y la cultura.

La economía paraguaya tuvo un salto importante durante el 2010, con un crecimiento de 14,5%, el mayor en la región y el tercero a nivel mundial, sustentado principalmente en la producción agrícola –donde se destaca la soja– y la ganadería. Otra fuente económica importante es la producción de energía a través de dos grandes represas que comparte con Brasil y Argentina; Itaipú y Yacyretá, respectivamente. La puesta en marcha de la represa Yacyretá durante la última década, en especial durante los últimos cinco años, ha afectado a aproximadamente 17 mil familias y causado daño ambiental, afectando la flora y fauna e inundando grandes porciones del territorio.

A pesar del crecimiento económico, la pobreza alcanza al 35% de la población, con mayor incidencia en las zonas rurales (49,8%). La desigualdad en la concentración de la tierra es otro aspecto de preocupación, pues en el último periodo aumentó en un 43% el número de fincas mayores a 500 hectáreas y disminuyó hasta en un 27% las fincas menores a 50 hectáreas. Hasta el momento, ni los gobiernos anteriores ni el actual han promovido y ejecutado una reforma agraria integral que mejore la situación de vida de la población campesina.

---

<sup>1</sup> Paraguay – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Principales resultados de la Encuesta a Hogares Indígenas 2008*, Asunción, DGEEC, 2008. Disponible en: [http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_ppt\\_presentacion\\_EHI\\_12ago08.pdf](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_ppt_presentacion_EHI_12ago08.pdf). Consulta: 20 de julio de 2011.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

En las elecciones generales del 2008 hubo por primera vez alternancia política en el gobierno nacional luego de 62 años –35 de ellos dictadura– de hegemonía de la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado), asumiendo como presidente Fernando Lugo gracias a una alianza de partidos minoritarios de izquierda y el entonces mayor partido de oposición, el Partido Radical Liberal Auténtico (PRLA).

El Estado paraguayo es parte del sistema universal de protección de derechos humanos, al igual que del sistema interamericano de derechos humanos, y ha firmado y ratificado gran parte de los instrumentos de derechos humanos, incorporándolos en la legislación interna. En el sistema universal, el Estado paraguayo ha recibido recomendaciones de diversos comités especializados, además de visitas de relatores especiales. En el sistema interamericano hasta el momento tiene siete condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por violaciones a los derechos humanos –sólo una cumplida–, además de recomendaciones y medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El gobierno actual ha creado una serie de organismos especializados en derechos humanos a nivel ejecutivo y, al mismo tiempo, los poderes judicial y legislativo cuentan con unidades o comisiones de derechos humanos y de género. Por tanto, la estructura del Estado se encuentra preparada para implementar y cumplir con las recomendaciones del Comité de la CEDAW; no obstante, aún existen numerosos obstáculos relacionados con la voluntad política, la inversión en políticas y la persistencia de la cultura patriarcal.

### **III. RECOMENDACIONES REITERADAS AL ESTADO PARAGUAYO**

El Comité CEDAW ha evaluado en dos ocasiones al Estado Paraguayo, en 1996 (A/51/38) y en 2005 (CEDAW/C/PAR/CC/3-5), haciendo recomendaciones específicas que hasta el momento no se han cumplido. Algunas de ellas, sobre las cuales solicitamos que el Comité haga especial seguimiento y reiteración, son:

- *Medidas especiales de carácter temporal* (párrafos 129 en 1996 y 18 en 2005) para acelerar el logro de la igualdad a la luz de las recomendaciones generales No. 23 y 25, cuyo avance no se ha dado.
- *Medidas en contra de la violencia hacia las mujeres* (párrafos 127 en 1996 y 25 en 2005). El Comité recomendó revisar el Código Penal en materia de violencia contra las mujeres y adoptar un enfoque integral en contra de la violencia. Si bien han existido pequeños avances sobre esto, aún falta que el Estado adopte un enfoque integral en contra de la violencia, modifique el Código Penal y destine presupuesto a los programas destinados para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.
- *Salud sexual y reproductiva* (párrafos 131 en 1996 y 33 en 2005). Continúa penalizado el aborto en todas las circunstancias, los índices de mortalidad materna no han disminuido y tampoco se ha adoptado la ley de salud sexual y reproductiva que garantiza servicios y presupuesto en esta materia.
- *Mejorar las condiciones de vida la mujer rural e indígena* (132 en 1996 y 34 en 2005). Las campesinas e indígenas continúan siendo discriminadas, su acceso a la tierra aún es limitado, al igual que al crédito y la formación técnica. Los índices de analfabetismo, pobreza y las deficiencias en la salud reflejan la situación de abandono por parte del Estado hacia las mujeres indígenas.

#### **IV. DERECHO A DERECHO**

##### **ARTÍCULO 1: Discriminación – ARTÍCULO 2: Medidas de política**

Paraguay ratificó la CEDAW en 1986 (Ley 1215). En el orden de prelación de las leyes, ésta se ubica sólo por debajo de la Constitución (artículo 137)<sup>2</sup>, por lo que las leyes, decretos y normas de menor jerarquía deben adecuarse a lo estipulado en esta Convención. De acuerdo a lo establecido en el artículo 142 de la Constitución, los tratados de derechos humanos, entre ellos la CEDAW, sólo pueden ser denunciados por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución<sup>3</sup>. En consecuencia a este rango constitucional, la Convención tiene carácter de norma autoejecutable (*self executing*), por lo que debe ser invocada y aplicada directamente por los tribunales y por toda la administración pública en sus resoluciones. No obstante, con escasas excepciones, esto no se verifica en la práctica.

La prohibición de la discriminación contra la mujer tiene rango constitucional (artículos 46, 47 y 48)<sup>4</sup>. También se garantiza la no discriminación en el ámbito laboral (artículos 88 y 89)<sup>5</sup>; sin embargo, subsisten discriminaciones legales y un vacío con relación a una ley contra toda forma de discriminación, que incluya mecanismos para sancionar y reparar casos concretos de discriminación hacia las mujeres.

Con relación a la persistencia de discriminación hacia las mujeres en la legislación, se observa en el ámbito penal una definición inadecuada del tipo penal de violencia familiar y la persistencia de la penalización del aborto, que obliga a mujeres a realizarse abortos clandestinos e inseguros que derivan en una alta tasa de mortalidad materna. En el ámbito laboral, el trabajo doméstico remunerado continúa siendo objeto de discriminación, persiste una diferencia de trato con relación al acceso a la seguridad social para los cónyuges de las mujeres trabajadoras y no se garantiza el goce de la protección de la maternidad para mujeres

---

<sup>2</sup> Artículo 137, Constitución Nacional (CN): La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado (...).

<sup>3</sup> Artículo 142 CN: Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución.

<sup>4</sup> Artículo 46 CN, De la igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios. Artículo 47 CN, De las garantías de la igualdad: El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2. la igualdad ante las leyes; 3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y 4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura. Artículo 48 CN, De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer: El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

<sup>5</sup> Artículo 88 CN, De la no discriminación: No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado. Artículo 89 CN, Del trabajo de las mujeres: Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad. La ley establecerá el régimen de licencias por paternidad.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

que acceden a cargos públicos. Finalmente, están vigentes ciertas discriminaciones en la legislación civil para mujeres casadas y no casadas en las relaciones de familia<sup>6</sup>.

*Violencia contra la mujer*

La violencia en el ámbito doméstico continúa siendo una de las formas de cotidiana discriminación hacia las mujeres paraguayas y, en muchos casos, constituye causa de muertes evitables. La Ley 1600 “Contra la violencia doméstica” y el Código Penal son los instrumentos jurídicos que abordan este problema. El primero establece medidas de protección urgentes y de orden civil, mientras que el Código Penal aborda la violencia doméstica de manera insuficiente al incluir la “habitualidad” en la tipificación del hecho punible. Es decir que para la configuración del delito no basta una sola ocasión, sino que se exige sea un hecho repetido, limitándolo además al “ámbito familiar” expresión que resulta ambigua para enfrentar muchos de los casos de violencia. Pese a que el Código Penal fue objeto de reforma en 2007, el Congreso no modificó el artículo 229<sup>7</sup> en el sentido recomendado por el Comité anteriormente (párrafo 25). Si bien esta reforma incorporó la violencia psicológica, estableció que ésta debe ser “considerable”, apreciación que depende exclusivamente del juez. La reforma estableció una pena privativa de libertad de hasta dos años<sup>8</sup> y aún persiste la multa como sanción.

Desde el 2010 se crearon dentro de la Policía Nacional seis Comisarías Especializadas para recibir denuncias de violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes<sup>9</sup>. Sin embargo, genera preocupación que las mismas dependan de la cooperación internacional. Lo mismo ocurre con el único albergue existente en el país para mujeres víctimas de violencia, situado en la capital, cuya instalación y funcionamiento han sido posibles gracias a la cooperación. Se requiere de albergues en otros puntos del país, principalmente en los departamentos de mayor densidad poblacional.

Con respecto a los servicios de asesoría gratuita y orientación, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) tiene un centro de atención en la capital, pero sólo en días hábiles y horarios determinados. El alto índice de la violencia contra la mujer que se registra los fines de semana y feriados, demanda su habilitación en otros horarios y días, así como la extensión del servicio a otros puntos del país.

A pesar de los procesos de sensibilización a operadores y operadoras de justicia, éstos continúan utilizando la conciliación como un medio de solución en casos de violencia contra mujeres<sup>10</sup>. Igualmente, los protocolos para realizar interrogatorios son inadecuados. La falta

---

<sup>6</sup> Artículo 1209, Código Civil: No pueden aceptar donaciones: a) la mujer casada, sin la conformidad del marido, o la venia del juez, en su defecto.

<sup>7</sup> Ley 3340/08, Que modifica varias disposiciones de la Ley 1160/97 Código Penal, Artículo 229, Violencia familiar: El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.

<sup>8</sup> Conforme nuestro ordenamiento jurídico, las penas privativas de libertad de hasta dos años son excarcelables; es decir, la persona condenada puede cumplir la pena en libertad con medidas alternativas a la prisión (artículo 44 del Código Penal) e incluso evitarla (artículos 21 y 420 del Código Procesal Penal).

<sup>9</sup> Hay tres comisarías especializadas en Asunción, una en Villa Elsa, una en Villarrica y una en Encarnación.

<sup>10</sup> Un estudio realizado en la ciudad de Encarnación, al sur del país, durante 2007 y 2008 muestra que en 2008 el juzgado de paz de esa ciudad sólo aplicó medidas de protección a la víctima en el 58% de los casos denunciados. Ante la Consejería Municipal por los Derechos de la Mujer (CODEMU), que depende de la municipalidad de Encarnación, se verificó que el 35% de los casos fueron conciliados en la misma oficina pública, en el 19% de las denuncias la mujer fue derivada a atención psicológica, el 19% tuvo una derivación al Juzgado de Paz y el

## INFORME SOMBRA A CEDAW PARAGUAY 2011

de confianza, la cultura machista, las dificultades de comprensión del idioma (principalmente para mujeres monolingües guaraní), el desconocimiento de derechos y de las leyes que protegen contra la violencia, la falta de funcionamiento permanente de los juzgados<sup>11</sup>, la carencia de datos estadísticos, son otros de los obstáculos que se enfrentan para hacer justicia ante casos de violencia.

Una deuda del Estado es el funcionamiento eficiente del registro unificado de casos de violencia de género, ya que muchas dependencias aún no están remitiendo la información. Igualmente, no se cuenta con un diagnóstico oficial y planes de política criminal dirigidos a enfrentar el feminicidio. La provisión de información estadística y analítica permanente por parte del Estado acerca de la situación y los problemas específicos que afectan a las mujeres es aún débil, por lo que se precisa una política de generación y seguimiento de información clave para diseñar y ejecutar políticas adecuadas.

### *Violencia hacia mujeres lesbianas y personas trans*

La violencia en contra de lesbianas que sucede en el ámbito familiar (violencia ejercida por padres, madres, y demás familiares en las familias de origen) queda impune, ya que la mayoría de las víctimas no se atreven a denunciar por miedo, y las que denuncian reciben presión familiar y social.

Las personas trans (travestis, transexuales, y trangénero) son constantemente víctimas de violencia en la calle. Desde 1998 las organizaciones de la sociedad civil han registrado 37 asesinatos de travestis sin investigar por parte del Ministerio Público. El trato discriminado que reciben está basado en la identidad de género o en la orientación sexual de las víctimas. No existen protocolos de investigación y actuación que impidan el trato discriminatorio.

### *Vacíos legales*

Hasta el momento no se aprobó el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, cuyo tratamiento se encuentra paralizado en la Cámara de Senadores desde agosto de 2008<sup>12</sup>. También se encuentra en estudio el Proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación, elaborado a partir de un proceso amplio de consultas iniciado en el 2003 con diversos sectores sociales, organismos de la sociedad civil y la participación de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores. El mismo toma como referencia la definición de discriminación de la CEDAW y establece modelos institucionales de control administrativo, régimen de sanciones y garantías de tutela judicial para casos concretos de discriminación. El citado proyecto fue presentado por dos senadores en mayo de 2007 y girado a cuatro comisiones: Legislación, Asuntos Constitucionales, Derechos Humanos y Equidad y Género. A la fecha no se cuenta con ningún dictamen, a pesar del proceso de lobby y cabildeo realizado por la Red contra Toda Forma de Discriminación, conformada por más de treinta organizaciones de la sociedad civil, que surge para promover dicha ley.

---

3,7% a la fiscalía. Marcella Zub y Rosalba Garay, *Por ser mujer. Registro de casos de violencia en Encarnación*, Encarnación (Paraguay), Kuña Roga, UNIFEM, 2009.

<sup>11</sup> Sólo de lunes a viernes, de 7 a 12 de la mañana.

<sup>12</sup> Mayor información sobre este proyecto puede ser leída en este mismo informe, en el apartado correspondiente al artículo 12: Salud.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

A diferencia de lo que sostiene el Estado en su informe oficial (párrafo 31), el proyecto de ley no es aprobado debido a las presiones sistemáticas y campañas de grupos fundamentalistas religiosos católicos y evangélicos que rechazan el proyecto, además del casi nulo interés demostrado por el Estado a través de sus diferentes poderes para lograr su aprobación. En este sentido, a excepción de notas elaboradas por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo y la SMPR, ambas de escaso impacto, no se registran esfuerzos reales por parte del Estado para adoptar una legislación para erradicar todas las formas de discriminación, a pesar de ser este tema uno de los principales señalados por el Consejo de Derechos Humanos en el Examen Periódico Universal a Paraguay, en febrero de 2011.

**Recomendaciones**

Aprobar el Proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación y el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal.

Derogar leyes y reglamentaciones que constituyan discriminación hacia las mujeres en las normas laborales, penales, reglamentaciones del Instituto de Previsión Social, entre otros.

Revisar la deficiente tipificación en el Código Penal de la violencia intrafamiliar a fin de armonizarlo con la CEDAW y sancionar normas coherentes con el principio de no discriminación. Eliminar las exigencias de habitualidad y magnitud en la configuración de la violencia intrafamiliar, y establecer como agravantes los vínculos familiares, sentimentales, así como la violencia basada en el género.

Aprobar una legislación integral contra la violencia hacia las mujeres, que contemple la obligación del Estado de crear políticas públicas y dotarlas de presupuesto y personal idóneo para el trabajo coordinado entre instancias estatales. Se precisa servicios de atención especializada y albergues para víctimas de violencia en todo el país.

Desarrollar un sistema de producción permanente de información estadística clave para la igualdad de género.

Desarrollar una política no discriminatoria para la investigación y sanción de la violencia dirigida a lesbianas, travestis, transexuales y personas transgénero, que impida la continuidad e impunidad de los crímenes de odio y asesinatos que afectan a este sector.

**ARTÍCULO 3: Garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

*La institucionalidad estatal para garantizar los derechos de las mujeres*

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República es la institución responsable de la promoción y fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Ley 34/92) y hasta el momento ha ejecutado tres planes de igualdad. La SMPR enfrenta varios desafíos. Uno de ellos es de orden presupuestario, pues gran parte de sus acciones son posibles gracias a la cooperación internacional, sin que el presupuesto nacional asegure la continuidad de todas sus actuaciones. Otro desafío es consolidar las políticas de igualdad de género en todo el país, rompiendo la centralización de su accionar en la capital. Si bien existen secretarías

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

similares en las gobernaciones departamentales, muchas de éstas carecen de presupuesto adecuado y de personal idóneo.

La SMPR vio en riesgo su ubicación institucional y jerarquía ante el tratamiento y aprobación en el Congreso Nacional de una ley que proponía la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, que absorbería a ésta y otras instancias estatales dedicadas a cuestiones sociales. Las acciones de cabildeo en contra de esta propuesta y el veto presidencial a esta ley impidieron que la SMPR descendiera de jerarquía. Actualmente está en curso un proceso para la reforma estructural del Poder Ejecutivo, en cuya propuesta inicial la SMPR se integraría a un Ministerio de la Mujer, la Igualdad y la Inclusión. Es importante que el Estado paraguayo se comprometa a garantizar criterios de autonomía y preserve la capacidad de impulsar la transversalidad para una dependencia de alto rango encargada de las políticas de igualdad de género en el Paraguay.

Con relación a los planes de igualdad, si bien ha habido esfuerzos para dar continuidad a los mismos como política del Estado paraguayo, tanto éste como otros planes especializados se ven limitados en presupuesto público y compromiso de todas las instancias estatales. Una participación más amplia y constante de la sociedad civil en el proceso de implementación, seguimiento y evaluación de estos planes es necesaria para un mejor impacto de los mismos.

En 2010 se creó la Secretaría de Género del Poder Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia<sup>13</sup>, y además fue aprobada la Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial del Paraguay<sup>14</sup>. La posibilidad de que este mecanismo cumpla adecuadamente con sus funciones aún depende de que cuente con recursos y personal suficiente, a más de la voluntad política para transformar el sistema de justicia con criterios de igualdad de género. Desde esta dependencia se debería realizar un monitoreo y control de los fallos judiciales, así como dar recomendaciones y ofrecer formación a operadores/as de justicia. Sin embargo, la fragilidad de la formación en género en el ámbito judicial pudo verse en la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura, que en el año 2009 excluyó la cátedra que tenía en el tema, dando un retroceso en la formación de futuros/as magistrados/as del país.

El Poder Legislativo también cuenta con dos comisiones permanentes de género en cada una de las cámaras; sin embargo, estas comisiones y quienes las integran no siempre impulsan ni apoyan la aprobación de legislación favorable a las mujeres, como ha sucedido con el Proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación y el Proyecto de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal<sup>15</sup>. Su carácter formal, como se observa, no garantiza un avance real.

El Poder Ejecutivo actual ha promovido la creación de direcciones de derechos humanos en casi todas sus dependencias<sup>16</sup>, creando la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, la cual ha avanzado en la articulación del trabajo. Sin embargo, aún no se ha fortalecido el proceso de atención a denuncias sobre violaciones a derechos humanos de las mujeres y casos especiales como los referidos a pornografía infantil, abuso sexual, trata de personas y otras

---

<sup>13</sup> Acordada 609/2010 de la CSJ, por la cual se crea la Secretaría de Género del Poder Judicial.

<sup>14</sup> Acordada 657/2010 de la CSJ.

<sup>15</sup> Si bien de manera individual algunas/os legisladoras/es de estas comisiones han apoyado e impulsado estas propuestas legislativas.

<sup>16</sup> Todos los ministerios y secretarías dependientes de la Presidencia de la República han creado oficinas o direcciones de derechos humanos, a excepción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y el Ministerio de Hacienda.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

agresiones graves dirigidas hacia las mujeres y niñas. Es necesario profundizar y mejorar los procesos de intervención, apuntando al cese de violaciones, su no repetición y la reparación a las víctimas.

*Sin políticas y medidas adoptadas*

El Estado paraguayo tiene hasta el momento siete condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>17</sup>; tres de ellas son por violaciones a los derechos humanos de comunidades indígenas. La Corte IDH obliga, entre otras cosas, a restituir las tierras ancestrales a estas comunidades y señala cómo los hechos juzgados han impactado en la vida de las comunidades y en particular de las mujeres. Hasta el momento no se ha realizado la restitución de tierras, siendo con ello afectadas la vida, el desarrollo, la salud, la cultura y el pleno goce de derechos humanos de mujeres indígenas en el contexto indicado en los casos.

Las mujeres adultas mayores son otro colectivo humano importante que no ha sido tomado en cuenta en las líneas de gestión política del Estado paraguayo, si bien está en vigencia una ley que garantiza el acceso a una pensión a las personas mayores de 65 años en situación de pobreza, así como un decreto que reglamenta esa obligación de asistencia por parte del Estado paraguayo, con una inclusión progresiva de la población meta. Las mujeres adultas mayores no han sido objeto de atención especial en las políticas de salud, que generalmente ven restringido su acceso a servicios por problemas de movilidad, ni en otras actuaciones de inclusión, tanto en la vida laboral como en actividades de ocio.

**Recomendaciones**

Garantizar la existencia de una dependencia de alto rango encargada de las políticas de igualdad de género en el Paraguay, con capacidad de autonomía y de impulsar actuaciones transversales en el Estado.

Fortalecer, dotando de recursos y personal idóneo, las instancias creadas en las diversas dependencias estatales para incluir la perspectiva de género a nivel legislativo, judicial y ejecutivo.

Cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desarrollar una política integral y de atención a las mujeres adultas mayores, incluyendo pensiones, atención a la salud y medidas de inclusión.

**ARTÍCULO 4: Medidas especiales de carácter temporal**

El Estado paraguayo cuenta con un marco jurídico favorable para la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres. De hecho, la Constitución Nacional no sólo declara la igualdad y prohíbe la discriminación, sino que además obliga al Estado a remover los obstáculos que mantengan o propicien las discriminaciones (artículo 46) y, además, el artículo 48 refiere específicamente

---

<sup>17</sup> Los casos son: Ricardo Canese Vs. Paraguay, Instituto de Reeduación del Menor Vs. Paraguay, Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Goiburú y otros Vs. Paraguay, Vargas Areco Vs. Paraguay y Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

sobre la igualdad entre mujeres y hombres, indicando que el Estado “creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio”. En consonancia con este mandato, la SMPR ha generado ya tres planes de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, a partir de 1993.

Pese al marco legal propicio, en Paraguay no se ha avanzado en el establecimiento de medidas especiales de carácter temporal, más allá de las que ya estaban vigentes cuando se examinó al Estado paraguayo en 2005. Las medidas vigentes desde entonces son tres:

- En el Código Electoral, de 1996, una cuota mínima de 20% de participación de mujeres en las listas de candidaturas que se presentan a elecciones internas en los partidos políticos, que es la más baja de la región y cuyos efectos no han permitido sobrepasar un 16% de mujeres que acceden a cargos electivos.
- En la Ley 1725/02 que establece el Estatuto del Educador, el reconocimiento de un año de servicios por cada hijo nacido (hasta cuatro hijos) para el cómputo de años requeridos para la jubilación ordinaria.
- En el Estatuto agrario (Ley 1863), una preferencia para las mujeres cabezas de familia en la adjudicación de la tierra sometida a la reforma agraria y una prórroga para el pago de las cuotas en un 50% del plazo para dichas adjudicatarias<sup>18</sup>.

En el mes de agosto la Cámara de Diputados resolvió aplazar, sin nueva fecha, el tratamiento de un proyecto de ley que aumentaría al 50% la obligatoriedad de presencia de mujeres en las candidaturas políticas. Ya en 2008 fue presentado un proyecto de ley que apuntaba a la paridad política, pero hasta el momento no ha tenido éxito alguno la propuesta. Es importante destacar que actualmente mujeres políticas, parlamentarias e integrantes de la sociedad civil son favorables al establecimiento de criterios de paridad para el acceso a cargos electivos, por lo que la sola mejora del porcentaje de la cuota no se considera suficiente, sino que se busca lograr que las mujeres alcancen un 50% de lugares efectivamente electos en los comicios nacionales, municipales y partidarios.

En cuanto al Estatuto Agrario, la preferencia establecida con relación a las mujeres cabezas de familia es aplicada como condición limitante para las mujeres. Esto significa que se considera el ser jefa de hogar o cabeza de familia como requisito (y no sólo como preferencia) para el acceso a la tierra en el marco de la reforma agraria, dejándose de esta manera fuera de posibilidades a otras mujeres insertas en familias de diversa composición a la señalada. Esta limitación tiene relación con la cultura patriarcal y los estereotipos de género, que colocan a las mujeres como cabezas de familia sólo ante la ausencia de un hombre en el hogar.

Existe un Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública del Paraguay, aprobado por Resolución 140 de la Secretaría de la Función Pública del 8 de marzo del 2011, que contempla el establecimiento de diversas medidas orientadas a la paridad en la contratación de mujeres y a la promoción de las mismas a altos cargos del Estado<sup>19</sup>. Para dar sustento y continuidad a esta política, el Poder Ejecutivo debería aprobar un decreto que la

---

<sup>18</sup> Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) Paraguay, Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y Centro de Documentación y Estudios (CDE), *Informe Sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*, Asunción, CLADEM Paraguay, CMP y CDE, 2005, p. 57.

<sup>19</sup> Paraguay – Secretaría de la Función Pública – Presidencia de la República del Paraguay (SFP), *Plan de igualdad y no discriminación en la función pública del Paraguay*, Asunción, SFP, 2010.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

ubique en el más alto nivel normativo, y deben concretarse los mecanismos específicos de aplicación de las medidas propuestas.

En el Paraguay existe una cuota obligatoria del 5% de personas con discapacidad que deben contratar las instituciones públicas (Ley 3585/2008). Aunque se han puesto en marcha algunos mecanismos para el acceso de mujeres discapacitadas a través de los concursos públicos, la ley aún no contempla que éstas accedan de manera paritaria a los cargos que se concursan en cumplimiento de esta normativa.

Se puede decir que, salvo excepciones, aún las medidas especiales de carácter temporal dirigidas a acelerar la igualdad de facto no forman parte del repertorio de las políticas públicas en el país y no son consideradas en numerosos campos donde sería relevante establecerlas. Se pierden de esta manera numerosas oportunidades de avanzar hacia el logro de la igualdad de género.

**Recomendaciones**

Aprobar una mejora sustancial en la formulación y aplicación de la cuota establecida en el Código Electoral para el acceso de mujeres a cargos electivos de decisión, orientando esta medida hacia la paridad.

Impulsar y dar sostenibilidad a las políticas referidas al acceso paritario de mujeres a altos cargos de la función pública y a contrataciones públicas en general, así como medidas referidas al acceso de mujeres discapacitadas a cargos públicos. En este sentido, el Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública del Paraguay, que contempla el desarrollo de éstas y otras medidas especiales de carácter temporal, debería ser validado por el Poder Ejecutivo a través de un decreto que dé obligatoriedad a su aplicación. Deben asimismo concretarse las medidas y mecanismos que serán aplicados en el ámbito de la función pública.

Revisar el modo de aplicación de la preferencia establecida en el Estatuto Agrario para el acceso de mujeres cabezas de familia a la tierra, no considerando esto como un requisito sino estrictamente como criterio de preferencia. La adjudicación de la tierra en el marco de la reforma agraria debería reflejar la diversidad de composiciones familiares, y contemplar la titularidad explícita de las mujeres aun cuando se trate de familias nucleares.

Desarrollar propuestas de aplicación de medidas especiales de carácter temporal en diversos campos, en particular contemplando la situación de mujeres jóvenes, campesinas, indígenas, monolingües guaraní, de las afectadas por la pobreza e indigencia y de quienes sufren discriminaciones por razones de sexualidad e identidad de género, así como otras condiciones y circunstancias que generan exclusión social.

**ARTÍCULO 5: Funciones estereotipadas y prejuicios**

*Obstrucción y paralización de políticas públicas*

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) presentó en 2010 una política pública de educación llamada Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad. Esta política fue el resultado de cuatro años de trabajo con un amplio equipo especializado y de consultas realizadas en todo el país. El Marco Rector está basado en tratados

## INFORME SOMBRA A CEDAW PARAGUAY 2011

internacionales firmados y ratificados por el Estado paraguayo, entre los que se encuentra la CEDAW, que es específicamente nombrada en el documento<sup>20</sup> y tiene como principios la dignidad de las personas, la igualdad de derechos, la no discriminación ni exclusión, además de partir de la perspectiva de género, de los derechos de niños y niñas y de la diversidad.

Tanto por la perspectiva de género y de derechos humanos en que se funda, como por sus objetivos específicos, el Marco Rector Pedagógico constituye la única iniciativa pública de amplio alcance para modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, en concordancia con la Recomendación General No. 3 “Campañas de educación y divulgación” del Comité CEDAW.

Sin embargo, desde su publicación, grupos fundamentalistas católicos y evangélicos tergiversaron su sentido, tratando de crear un pánico moral en la sociedad, alegando que el Marco Rector no había sido consultado y que significaba el fin de la familia tradicional, y que debían eliminarse términos como “género” y “diversidad sexual”<sup>21</sup>. El Estado cedió ante las presiones de estos grupos y el Ministerio de Educación detuvo la implementación del Marco Rector, inició un nuevo proceso de consulta, colocando al frente a un sacerdote católico, y eliminó toda alusión a la “equidad de género” en materias que no dependían del Marco Rector, como la de “Desarrollo personal y social”.

### *Utilización sexista de la imagen de la mujer*

Otro aspecto de preocupación constituye la inacción estatal ante la publicidad e imágenes sexistas, abundantes en medios de comunicación escritos, visuales, radiales y televisivos. El Estado no tiene medidas legislativas o políticas públicas que limiten y desalienten la publicidad machista y que establezcan estándares básicos para los avisos publicitarios, así como limitaciones respecto a la utilización discriminatoria de la imagen de las mujeres. Asimismo, son insuficientes las acciones dirigidas a eliminar el abordaje irrespetuoso y la exposición de imágenes de mujeres, niñas y niños víctimas de violencia en los medios de comunicación.

Comunidades afroparaguayas han señalado que las ideas y prejuicios racistas, reforzados en los medios de comunicación social, constituyen una doble discriminación para las mujeres afrodescendientes, pues alientan prejuicios sobre su supuesta conducta sexual, lo que las hace víctimas comunes de violencia verbal de tinte sexual y las coloca en situación de mayor vulnerabilidad a otras formas de violencia sexual<sup>22</sup>.

Si bien se han registrado algunas acciones aisladas de la SMPR, es necesario que ésta promueva una política pública encaminada a establecer estándares. Existe una iniciativa reciente de creación de un Observatorio de Medios a la que debe dotarse de capacidad para promover desde el Estado la construcción de información y de imágenes no estereotipadas de las mujeres. Una iniciativa así debería ser prioritaria, abierta a la participación de la

---

<sup>20</sup> Paraguay – Ministerio de Educación y Cultura (MEC), *Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad*, Asunción, MEC, 2010, p. 11. Disponible en:

[http://www.arandurape.edu.py/pdf/marco\\_rector.pdf](http://www.arandurape.edu.py/pdf/marco_rector.pdf). Consulta: 28 de abril de 2011.

<sup>21</sup> Más información puede ser leída en una de las páginas oficiales de estos grupos, disponible en: <http://www.salvemoslafamilia.com.py/>. Consulta: 26 de abril de 2011.

<sup>22</sup> Resultados de los *Aty Kambakuéra Ñemongetarã* (Asambleas conversacionales de afroparaguayos y afroparaguayas) realizados en 2011 por la Red Paraguaya de Afrodescendientes (RPA).

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

ciudadanía, con un rol educativo, de incentivo para la creación de publicidades no sexistas y de información mediática respetuosa de los derechos de las mujeres.

**Recomendaciones**

Garantizar la vigencia y aplicación del “Marco rector pedagógico para la educación integral de la sexualidad” como política educativa del Estado paraguayo, evitando su distorsión y paralización, pues es una política que aporta al cambio de actitudes y la deconstrucción de mitos, tabúes, miedos y estereotipos que discriminan a las mujeres.

Establecer estándares para la construcción de información e imágenes no sexistas de las mujeres en los medios de comunicación y en la publicidad, que valoren las diferentes culturas del país y la cultura paraguaya en general, erradicando prejuicios raciales, todo ello con participación de la sociedad civil, a través de iniciativas como la del Observatorio de Medios impulsado por la SMPR y otras organizaciones.

**ARTÍCULO 6: Trata y explotación de la prostitución**

La trata de personas es un crimen creciente, vinculado con la migración y la pobreza y facilitado por el escaso control fronterizo y la falta de información de agentes estatales y personas que caen en las redes delictivas. Documentos oficiales<sup>23</sup> reconocen que las mujeres paraguayas tratadas tienen como países de destino a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, España, Suiza, Corea del Sur, y han identificado los principales pasos fronterizos utilizados (Falcón - Pilcomayo, Pte. Franco - Puerto Yguazú, Puerto El Dorado y Encarnación - Posadas). A pesar de los diagnósticos, no se realizan controles efectivos en la frontera, aún en las que cuentan con oficinas de migraciones, así como en los lugares de tránsito informal, lo que se agrava si son niñas o adolescentes, que generalmente cruzan los límites con documentos de contenido falso o como personas adultas.

Si bien el país cuenta con un marco jurídico que contempla la trata de personas<sup>24</sup>, se carece de un abordaje integral que contemple la prevención y sanción a responsables del ilícito a nivel nacional, pues el Código Penal<sup>25</sup> no contempla la trata interna, ni existe otra legislación o

<sup>23</sup> Paraguay – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Apoyo a la Lucha contra la Trata de Personas especialmente de Mujeres, Niñas y Niños*, Fernando de la Mora (Paraguay), DGEEC, 2009, p. 51.

<sup>24</sup> Constitución Nacional; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; Código Penal y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

<sup>25</sup> Ley 3440/08 “Que modifica varias disposiciones del 1167/97 Código Penal”, Art. 129: Inciso b: Trata de personas con fines de su explotación sexual: 1º.- El que, valiéndose de una situación de constreñimiento o vulnerabilidad de otro por encontrarse en un país extranjero le induzca o coaccione al ejercicio o a la continuación del ejercicio de la prostitución o a la realización de actos sexuales en sí, con otro o ante otro, con fines de explotación sexual, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho años [y se mencionan variantes o agravantes para la medición de la pena]. Inciso c: Trata de personas con fines de su explotación personal o laboral: 1º.- El que, valiéndose de la situación de constreñimiento o vulnerabilidad de otro por encontrarse en un país extranjero, le someta a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados o condiciones análogas o le haga realizar o seguir realizando trabajos en condiciones desproporcionadamente inferiores a las de otras personas que realizan trabajos idénticos o similares, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho

## INFORME SOMBRA A CEDAW PARAGUAY 2011

política de protección, seguimiento y reinserción de las víctimas, acordes con los estándares internacionales.

El Ministerio Público y la Policía Nacional son las instituciones encargadas de recibir las denuncias de trata y explotación sexual. Sólo existe una unidad especializada en la capital, que resulta insuficiente y cuya labor aún no tiene un impacto en la lucha contra estos hechos punibles. En muchos casos, las y los funcionarios desconocen el alcance de la trata de personas o actúan sin celeridad, facilitando así la comisión del crimen y la impunidad de los casos. A esto se suma la débil sanción por parte del Poder Judicial, pues casi no existen sentencias condenatorias a tratantes.

Un hecho alarmante es la cantidad de denuncias recibidas por la Policía Nacional acerca de personas menores de edad que huyen de sus hogares o no retornan a ellos. Se ha informado que durante el 2010 se reportaron 1.759 casos y en lo que va del 2011 un total de 714 casos. En mayoría se trata de mujeres de entre 14 y 17 años y en un 57% la Policía vincula los hechos con malos tratos en el hogar y adicciones<sup>26</sup>. No obstante, es posible que detrás de muchos de los casos donde no hay retorno al hogar existan niñas y adolescentes víctimas de las redes de trata, que nunca llegan a ser debidamente resueltos y ni siquiera adecuadamente documentados. La inversión realizada por el Estado paraguayo al respecto es insuficiente, sobre todo si se la contrasta con la movilización de recursos ante otros hechos punibles que despiertan mayor interés mediático.

La SMPR cuenta con un solo albergue en todo el país para víctimas de trata, ubicado en la capital, creado gracias a la cooperación internacional, aún con funcionamiento limitado por falta de recursos y personal especializado. Algunas instituciones estatales han emprendido la asistencia y acompañamiento de víctimas de trata e incluso la repatriación de las mismas, pero los programas y presupuestos no permiten asegurar un trabajo integral, sistemático, permanente y calificado.

Desde el 2005 funciona la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas, que reúne a numerosas instituciones estatales y de la sociedad civil para coordinar la política pública en ese ámbito; sin embargo, son pocas las instituciones que tienen programas con presupuesto específico para las tareas asignadas en el marco de la mesa.

### *Violencia policial en contra de trabajadoras sexuales*

La violencia por parte de agentes estatales (principalmente policías) se patentiza en personas que ejercen el trabajo sexual (sean éstas mujeres, travestis, transexuales o transgénero). En una entrevista, activistas de una asociación que aglutina a trabajadoras sexuales<sup>27</sup> denunciaron que la policía les solicita entregar dinero (coima) o servicios sexuales a cambio de dejarlas trabajar. También les obligan a robar a sus clientes o a callarse cuando la policía comete delitos, bajo amenazas de detenerlas ilegalmente, lo que a veces de hecho sucede. Las mismas identificaron algunas zonas periféricas de Asunción como las de mayor presión policial y, aunque señalaron algunos avances en materia de atención a la salud, indicaron que continúan

---

años [y se mencionan variantes o agravantes para la medición de la pena]. El consentimiento dado por la víctima a toda forma de explotación no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en este artículo.

<sup>26</sup> Diario *Última Hora*, 13 de junio de 2011. Disponible en: <http://politica.ultimahora.com/notas/437211-Alto-porcentaje-de-menores-huyen-de-sus-hogares,-segun-la-Policia>. Consulta: 2 de agosto de 2011.

<sup>27</sup> Las personas entrevistadas pertenecen a la Asociación Unidas en la Esperanza (UNES).

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

siendo víctimas de discriminación en centros asistenciales, principalmente por malos tratos y falta de confidencialidad.

*Explotación sexual de niñas*

Aunque se carece de datos estadísticos precisos, la explotación sexual de niñas y adolescentes es un fenómeno frecuente en las zonas urbanas, siendo los principales focos las ciudades de Asunción y el Departamento Central, zonas fronterizas como Alto Paraná, Itapúa, Amambay y Alto Paraguay, y otros departamentos, como el de Caaguazú (principalmente Coronel Oviedo).

Es preocupante la situación de las niñas y adolescentes indígenas que abandonaron sus lugares de origen y se ubicaron en espacios públicos (principalmente de Asunción y Ciudad del Este), que han dejado la escuela, son explotadas sexualmente, incluso por líderes de sus propias comunidades, y, en muchos casos, están afectadas por el consumo de estupefacientes. Hasta el momento, el Estado paraguayo no ha implementado acciones efectivas que tiendan a poner fin a esta situación.

Desde hace algunos años funciona la Mesa Intersectorial de lucha contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes<sup>28</sup>, que realiza acciones puntuales pero sin mayor impacto. Los entes públicos que integran esta articulación no cuentan con programas ni presupuestos destinados a la prevención y reinserción de víctimas. Entre algunos puntos resaltantes de la evaluación realizada al primer Plan Nacional de prevención y erradicación explotación sexual de niñas, niños y adolescentes se destaca que “siete años después de su puesta en vigencia, ninguno de los objetivos del Plan se ha cumplido satisfactoriamente [y que] el obstáculo más grave [...] ha sido la falta de asignación de recursos presupuestarios suficientes y oportunos”<sup>29</sup>.

**Recomendaciones**

Incluir la tipificación de la trata interna en el Código Penal y generar políticas públicas integrales para combatir este crimen.

Garantizar la inclusión de las políticas públicas sobre trata en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. En particular, deben crearse albergues para víctimas en todo el territorio nacional.

Investigar debidamente los casos reportados como huidas y desapariciones del hogar que afectan a niñas, niños y adolescentes, pues podrían estar vinculados con la trata de personas.

Emprender acciones más eficaces y decididas contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, atendiendo de forma especial a las indígenas, dotando de presupuesto y personal especializado a las instituciones involucradas.

<sup>28</sup> Integrada por instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

<sup>29</sup> Gloria Bonatto, *Evaluación de resultados y lineamientos de acción futura. Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes en Paraguay*, Asunción, 2010, p. 5 [sin publicar].

Implementar planes de seguimiento y reinserción de las víctimas de trata y explotación sexual, con presupuesto público y vincularlos a los programas de lucha contra la pobreza.
--

### **ARTÍCULO 7: Vida política y pública – ARTÍCULO 8: Representación**

La participación de las mujeres en la vida política y pública del Paraguay sigue siendo objeto de múltiples limitaciones y discriminaciones. En el plano cuantitativo, se puede afirmar que si bien las cifras de acceso de mujeres a cargos electivos de representación han aumentado a lo largo del proceso de apertura y progresiva consolidación de la democracia de las dos últimas décadas, aún se está lejos de alcanzar el objetivo de la paridad en el acceso de las mujeres.

Para ilustrar esta afirmación, se tienen los siguientes datos: En las elecciones nacionales de 1993 sólo el 4,8% de los cargos electivos fueron ocupados por mujeres<sup>30</sup>. La cifra fue aumentando progresivamente en los siguientes comicios nacionales: 8,2% de mujeres electas en 1998, 11,9% de mujeres en 2003 y, finalmente, 16% de mujeres electas en 2008. Si bien el porcentaje ha aumentado en más de tres veces en un lapso de 15 años, ni siquiera se ha llegado aún a un 20% de presencia femenina en cargos electivos. En cuanto al Congreso Nacional, la inclusión de mujeres llega actualmente a apenas 13,6%.

El promedio de aumento porcentual de acceso de mujeres en cada elección entre 1993 y 2008 es de 3,7 puntos. Esto significa que si el objetivo planteado es la paridad de acceso (un 50% de mujeres en los cargos electivos de decisión), en el Paraguay tardaríamos aproximadamente aún 45 años en alcanzarlo. Tendrían que darse unas nueve elecciones nacionales más. Se sabe que los cambios no siguen necesariamente un patrón estandarizado, pero el cálculo muestra la relevancia de que se establezcan medidas especiales de carácter temporal que ayuden a salvar la histórica brecha de exclusión de las mujeres de los espacios de decisión.

En ese sentido, la cuota electoral del 20% que afecta a las elecciones internas partidarias, establecida en el Código Electoral, es insuficiente y constituye antes un techo que un piso desde donde se pueda mejorar el acceso de mujeres al poder. Si bien actualmente están en estudio en el Congreso dos proyectos de ley que aspiran a aumentar a 33% y a 50% el porcentaje de mujeres, esto apenas sería un tímido paso hacia el objetivo de la paridad. Aun así, el Legislativo nacional no parece darle prioridad al tratamiento y aprobación de esa propuesta de ley.

En cuanto a la habilitación para el sufragio, que en Paraguay se da a partir de la inscripción en el Registro Cívico Electoral, las mujeres seguían siendo menos que los hombres hasta el 2008 (52% hombres y 48% de mujeres). Actualmente tiene media sanción un proyecto de ley que admitiría la habilitación automática de ciudadanas y ciudadanos al cumplir 18 años. Esto facilitaría la habilitación de las mujeres, pero se deberá verificar que la inscripción al nacer en el Registro Civil de las Personas y la obtención del documento nacional de identidad sean efectivas para todas las mujeres, en especial para las mujeres campesinas e indígenas, quienes enfrentan mayores obstáculos para acceder a la debida documentación.

---

<sup>30</sup> Los cargos que se disputan en elecciones nacionales son: presidencia y vicepresidencia de la República, senadurías y diputaciones, titularidades de las gobernaciones y concejalías en las juntas departamentales.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

Las mujeres también están relegadas en cuanto al acceso a espacios de decisión en organizaciones de la sociedad civil; pero no se dispone de datos numéricos actualizados acerca de esta situación.

En cuanto a la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, así como su acceso a la función pública, un avance es la disponibilidad de información desagregada por sexo. Se dieron a conocer los datos de la composición del funcionariado público y la propia Secretaría de la Función Pública consideró que estamos ante un “Estado machista”, donde los cargos públicos están segregados en base a estereotipos y pautas basadas en el género. Si bien las mujeres constituyen una leve mayoría en el conjunto de las personas funcionarias públicas (52%) éstas están concentradas en las instituciones dedicadas al cuidado de las personas, a la docencia y al arte y la cultura. En las demás, la presencia de mujeres es minoritaria. También se verifica que todos los cargos de conducción política, mandos superiores y mandos medios tienen una prevalencia de hombres<sup>31</sup>. Como ya se señaló al informar sobre el artículo 4, existe un Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública, pero aún no se han dictado las medidas especiales de carácter temporal que permitirán superar estas desigualdades.

En lo referente a la representación del gobierno en el plano internacional, se tienen los datos de que en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, sólo un 35% de mujeres ocupan los principales cargos: ninguna en la conducción política, un 29% en la conducción superior de la carrera administrativa y un 41% en los mandos superiores de la carrera administrativa<sup>32</sup>. En cuanto a la participación en la labor de las organizaciones internacionales, para las organizaciones de la sociedad civil ha representado un avance significativo el nombramiento de personas provenientes del activismo social en mecanismos internacionales de derechos humanos, para lo cual se ha contado con apoyo y compromiso por parte de instancias gubernamentales<sup>33</sup>.

**Recomendaciones:**

Establecer medidas especiales de carácter temporal para aumentar el acceso de mujeres a espacios electivos de decisión, así como a los cargos de la función pública, considerando la necesidad de equiparar la presencia de mujeres en los niveles jerárquicos y mandos superiores.

Aprobar el sistema de habilitación automático para el sufragio, que elimine la necesidad de empadronamiento para el ejercicio del voto, contemplando medidas para garantizar la inscripción civil y documentación de las mujeres.

Establecer sistemas permanentes de registro y monitoreo de la participación de mujeres en espacios de poder en partidos políticos y en organizaciones de la sociedad civil, así como medidas que promuevan el acceso de las mujeres a estos espacios.

<sup>31</sup> Paraguay – SFP, *Consultoría para el análisis de datos de servidores/as del Estado. Informe final*, Asunción, SFP, 2010. Disponible en: [www.sfp.py](http://www.sfp.py); <http://www.comunicacionfeminista.org/?p=1287>. Consulta: 20 de julio de 2011.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

<sup>33</sup> Rosa María Ortiz fue electa en 2011 como integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Olinda (Line) Bareiro fue electa en 2010 como experta del comité CEDAW.

## ARTÍCULO 9: Nacionalidad

### *Dificultades en la inscripción de nacimiento y consecuencias*

La dificultad para el ejercicio del derecho a la nacionalidad está dada por el deficiente e insuficiente servicio público de registro civil, que no garantizan la cobertura adecuada. Se estima que entre el 25% y el 33% de la población no está registrada. El subregistro se da en dos modalidades, una “invisible”, que es cuando no se cuenta con el certificado de nacido vivo<sup>34</sup>, lo que impide que madres o padres acudan a la inscripción, lo que afecta al 32% de los casos. El subregistro “visible” refiere a casos que, aun teniendo el certificado de nacido vivo, no están inscriptos en el registro público de las personas. Esto afecta a cerca del 70% de la población del país durante el primer año de nacimiento y descende a 28% entre la población de 6 a 7 años, coincidentemente con la edad de ingreso escolar<sup>35</sup>.

Algunas dificultades para acceder a este servicio público, que no sólo garantiza el derecho a la nacionalidad, sino también el nombre e identidad de niños/as, son: obstáculos para obtener el certificado de nacido vivo, relacionado principalmente con la baja cobertura de hospitales y centros de salud, el costo de los partos institucionales y la falta de calidez en la atención de la salud, por lo que muchas mujeres, principalmente en las zonas rurales, prefieren acudir a parteras empíricas. Existen también barreras administrativas, como el escaso número de oficinas públicas de registro civil, costos “informales” impuestos por los funcionarios, además de la ineficiencia de los servicios (ausencia de funcionarios/as asignados a las oficinas, falta de libros oficiales para el registro, entre otros). A ello, se suma la condición de pobreza que afecta a casi la mitad de la población paraguaya y que, efectivamente, el registro no ha sido parte de la cultura durante mucho tiempo.

La falta de documentación entre la población indígena también es sentida y se estima que cerca del 35% de las personas indígenas menores de 18 años no está inscrita en el registro civil y 77% no cuenta con cédula de identidad<sup>36</sup>. Esto impide a su vez que mujeres adolescentes indígenas que no están documentadas puedan inscribir a sus hijos e hijas.

Las dificultades para la inscripción al momento del nacimiento o en los siguientes meses derivan en que, pasado un determinado periodo, las mujeres tengan que acudir necesariamente al Poder Judicial para realizar la inscripción. Esto dificulta aún más el ejercicio de este derecho, pues necesariamente tendrá que concurrir con asistencia profesional de un abogado/a y someterse a un proceso de inscripción judicial. No contar con el certificado de nacimiento de los hijos e hijas, también impide a las mujeres acceder al sistema judicial en representación de sus hijos/as, gestionar demandas para el reconocimiento de filiación, prestación alimentaria, derechos sucesorios y otros. La falta de documentación por parte del Estado que atribuya a un niño o niña su nacionalidad, nombre, apellidos y un número de identidad facilita la salida del país sin control estatal, lo que puede derivar en tráfico ilícito de personas.

---

<sup>34</sup> Es el nombre con el que se denomina a una constancia o certificado expedido por el personal profesional del servicio de salud en donde se realizó el parto, o en donde fue declarado el parto realizado por una partera empírica, fuera del centro de salud. Se trata de un documento en formato estándar con numeración en serie.

<sup>35</sup> Dwight Ordóñez Bustamante, *El subregistro de nacimientos en Paraguay: Las consecuencias*, Asunción Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007, p. 14. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1959599>. Consulta: 27 de abril de 2011.

<sup>36</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Resumen para prensa*, Asunción, UNICEF, 2008. Disponible en: [http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_resumen\\_educacion\\_indigena\\_27ago08.pdf](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_resumen_educacion_indigena_27ago08.pdf). Consulta: 27 de abril de 2011.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

*Apatridia*

La Constitución Nacional reconoce el derecho a la nacionalidad paraguaya a los hijos e hijas de paraguayos/as nacidos en el extranjero, pero sólo cuando éstos (los hijos/as) se radiquen en el país (artículo 146<sup>37</sup>). El problema se da cuando madres paraguayas migrantes tienen sus hijos en países regidos por el principio de *ius sanguinis*, donde la nacionalidad depende del vínculo ascendente con personas del mismo Estado. En estos casos, hijos e hijas de paraguayas –que, conforme a la Constitución son “paraguayos naturales” – quedan apátridas, pues no obtienen la nacionalidad del país donde nacieron, ni pueden obtener la nacionalidad paraguaya mientras no vuelvan y se radiquen en el país.

Para las mujeres paraguayas que han procreado residiendo en países con regímenes de nacionalidad basada en el principio de *ius sanguinis*, la situación constituye de hecho un impedimento para el ejercicio de los derechos de representación de sus hijos e hijas, lo que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad mientras residen en el extranjero. Es necesario que, para salvar estas situaciones, el Estado paraguayo ratifique la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia.

**Recomendaciones**

Adoptar medios y condiciones para asegurar la inscripción de las personas que garanticen su nacionalidad y personalidad jurídica, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación y en las zonas rurales.

Ratificar la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia.

**ARTÍCULO 10: Educación**

*Acceso al sistema educativo y permanencia en él*

Actualmente, el acceso y la permanencia en los niveles de educación escolar inicial (EI), básica (EEB) y media (EM) están prácticamente equiparados entre mujeres y hombres, con mayor retención de mujeres en los niveles más elevados<sup>38</sup>. Sin embargo, en las zonas rurales el porcentaje de niñas y adolescentes en edad escolar que asisten a los establecimientos educativos es inferior al de los hombres (91,5% frente a 93,2% en educación escolar básica y 59,7% frente a 63% en educación media)<sup>39</sup>. Frecuentemente, la distancia entre las localidades de residencia y de ubicación de las instituciones lleva a que madres y padres opten por no

<sup>37</sup> Artículo 146, CN: Son de nacionalidad paraguaya natural: 1. las personas nacidas en el territorio de la República; 2. los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero; 3. los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquéllos se radiquen en la República en forma permanente, y 4. los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República. La formalización del derecho consagrado en el inciso 3. se efectuará por simple declaración del interesado, cuando éste sea mayor de dieciocho años. Si no los hubiese cumplido aún, la declaración de su representante legal tendrá validez hasta dicha edad, quedando sujeta a ratificación por el interesado.

<sup>38</sup> Paraguay – DGEEC, *Anuario Estadístico 2009*, Fernando de la Mora (Paraguay), DGEEC, 2010, pp. 71, 72, 77, 78, 84, 85, 96-98, 104, 105, 107, 108.

<sup>39</sup> Paraguay – DGEEC, *Encuesta Permanente de Hogares 2009*, Fernando de la Mora (Paraguay), DGEEC, 2011, p. 35. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/>. Consulta: 20 de julio de 2011.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

enviar a sus hijas a estudiar<sup>40</sup>. No obstante, en afirmaciones de las mujeres rurales, incluso cuando la escuela está en la comunidad, los estereotipos inciden en la decisión de no enviar a las niñas a la escuela y preferir que queden en el hogar, asumiendo tareas domésticas o de cuidado de niñas/os.

En tanto, los embarazos en niñas y adolescentes terminan obligándolas a dejar de asistir a la escuela, porque socialmente no es tolerada su presencia en las instituciones. De hecho, uno de los principales reclamos de las y los adolescentes organizados ha sido la expulsión por parte de autoridades administrativas de alumnas embarazadas<sup>41</sup>. El 22% de los embarazos registrados en 2009 se produjeron en niñas y adolescentes de 10 a 19 años de edad<sup>42</sup>. La ley 4084/10 de protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad resulta auspiciosa para su permanencia en los centros educativos, pero no contempla las causas del embarazo adolescente<sup>43</sup>.

En el ámbito de la EEB indígena, la matrícula disminuye significativamente entre un ciclo y otro debido a la ausencia de instituciones en las comunidades: de 12.227 en el primer ciclo pasan a 6.389 en el segundo y sólo 1.768 en el tercero<sup>44</sup>. No se dispone aún de información actualizada y desagregada por sexo de esta matrícula escolar (tampoco desagregada por familia lingüística o por pueblo). Las niñas y adolescentes indígenas que se desplazan con sus familias a las ciudades, sobre todo cuando lo hacen por algunas semanas para reclamar por sus derechos, no cuentan con respuestas educativas que resulten efectivas.

Por otro lado, la formación profesional y la educación técnica media y superior continúan resultando más accesibles para los hombres y los programas destinados a la formación para el trabajo en actividades tradicionalmente masculinas todavía cuentan con bajo acceso de mujeres, lo que refuerza los roles tradicionales y estereotipados<sup>45</sup>. Las mujeres afrodescendientes que acceden a la educación superior suelen hacerlo en el campo de la docencia (el 80% de las personas afrodescendientes con título superior son mujeres docentes de EEB), lo que refuerza el rol tradicional femenino, y a lo que se suman las dificultades para conseguir empleo en la profesión, dada la doble discriminación que afecta a las afroparaguayas<sup>46</sup>.

Finalmente, en la educación de personas jóvenes y adultas, los programas de alfabetización sólo alcanzan a siete de los diecisiete departamentos del país, mientras que la educación básica bilingüe alcanza a todas las jurisdicciones. En todos los casos, la matrícula de mujeres supera a la de hombres, pero se carece de información acerca de la proporción de cobertura en

---

<sup>40</sup> Vernor Muñoz, *Informe del Relator especial sobre el derecho a la educación: Misión al Paraguay*, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/14/25/Add.2, 2010, párr. 48 a 50.

<sup>41</sup> Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), *Paraguay rinde examen: niñas, niños y adolescentes con sus derechos al revés. Informe de la sociedad civil al Comité de Derechos del Niño*, Asunción, CDIA, 2008, p. 25.

<sup>42</sup> Paraguay - Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Dirección de Bioestadística, *Estadística sanitaria 2009*, Asunción, MSPBS, 2009.

<sup>43</sup> Mirta Moragas Mereles, "Muchos ataques fundamentalistas y poco debate de argumentos", en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), *Derechos Humanos en Paraguay. Yvypóra Derecho Paraguáipe 2010*, Asunción, CODEHUPY, 2010, p. 232. Los contenidos sobre educación sexual y el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad se abordan en el artículo 5 de este informe.

<sup>44</sup> Paraguay - DGEEC, *Anuario estadístico 2009*, op. cit., p. 92.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, pp. 108-110, 124-127. Julio Luis Castro, "Necesaria institucionalidad todavía dispersa. Formación profesional para garantizar los derechos a la educación y al trabajo", en CODEHUPY, op. cit., pp. 493-504.

<sup>46</sup> Asociación Afroparaguaya Kamba Cuá (AAPKC), *Censo de Población y Viviendas de tres poblaciones afroparaguayas*, Fernando de la Mora (Paraguay), AAPKC, 2007.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

relación con el total de mujeres que requieren ser alfabetizadas y culminar su educación básica<sup>47</sup>. Sin embargo, todavía la tasa de analfabetismo se mantiene superior en las mujeres (5,9% frente a 4,4% de los hombres)<sup>48</sup>, y aumenta significativamente entre las mujeres afrodescendientes (8,7%)<sup>49</sup>. No se dispone de información actualizada desagregada sobre las mujeres indígenas sobre este tema.

Entre 2000 y 2008 se ha registrado un aumento de los años promedio de estudio de las mujeres (pasando de 6,4 a 7,6) pero todavía se mantiene inferior frente a los hombres (quienes pasaron de 6,9 a 7,9) y se sostiene la diferencia entre las zonas urbanas y rurales (8,9 y 5,3 entre las mujeres de una zona y otra, respectivamente)<sup>50</sup>.

*Calidad de la educación (aceptabilidad y adaptabilidad)*

La calidad educativa en la educación escolar básica todavía está resentida y no se ha logrado garantizar el desarrollo de conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño suficiente en competencias matemáticas, lingüísticas y científicas: las diferencias entre las puntuaciones medias alcanzadas por niñas y niños en lectura resultan significativas en desmedro de las niñas (15,69 puntos menos que los niños en tercer grado y 11,14 en sexto)<sup>51</sup>.

El resultado del desempeño en lectura muestra que la educación bilingüe termina siendo insuficiente más allá de los primeros años de educación escolar básica, por lo que puede afirmarse que todavía se tiende a un bilingüismo educativo de transición hacia la lengua dominante (castellano) y un desconocimiento del plurilingüismo en la sociedad paraguaya<sup>52</sup>, lo que limita las posibilidades reales de que la educación se encamine efectivamente hacia sus propósitos del desarrollo de la personalidad, las aptitudes y las capacidades hasta el máximo de las posibilidades de la persona<sup>53</sup>.

El Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (Priome) “ha significado un avance fundamental desde la perspectiva de género” a pesar de lo cual “el sexismo persiste en el currículum oculto, lo que indica que los derechos de las niñas y las mujeres aún no han logrado permear el pensamiento y la acción docente”<sup>54</sup>. Asimismo, persisten las dificultades de capacidades del cuerpo docente para el desempeño en su tarea y las pésimas condiciones laborales. En las evaluaciones realizadas para la cobertura efectiva de

---

<sup>47</sup> Paraguay - DGEEC, *Anuario Estadístico 2009*, op. cit., pp. 122-123.

<sup>48</sup> Paraguay - DGEEC, *Encuesta Permanente de Hogares 2009*, op. cit., p. 33.

<sup>49</sup> Asociación Afroparaguaya Kamba Cuá, op. cit.

<sup>50</sup> Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres – Paraguay, *Diagnóstico de la situación educativa de las mujeres en América latina y el Caribe hispano. Más allá de las Metas del Milenio. Caso Paraguay. Informe preliminar*, pp. 29-30 [Documento inédito].

<sup>51</sup> Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC) – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Los aprendizajes de los estudiantes de América latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del segundo estudio regional comparativo y explicativo (Serce)*, Santiago (Chile), OREALC/UNESCO, 2008, pp. 147-149.

<sup>52</sup> Bartomeu Melià, *Lenguas indígenas en el Paraguay. Una visión desde el Censo 2002*, Trabajo presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Caxambú – Brasil, 18 al 20 de septiembre de 2004, p. 4. Disponible en: [http://www.alapop.org/2009/images/PDF/ALAP2004\\_441.PDF](http://www.alapop.org/2009/images/PDF/ALAP2004_441.PDF). Consulta: 1 de julio de 2011. Vernor Muñoz, op. cit., párr. 54-62.

<sup>53</sup> Comité de Derechos del Niño, *Observación general N° 1 Los propósitos de la educación*, Ginebra, 2001, párr. 2 y 3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general n° 13 El derecho a la educación*, Ginebra, 1999, párr. 1.

<sup>54</sup> Vernor Muñoz, op. cit., 2010, párr. 33 y 34.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

los cargos docentes, los resultados dieron a conocer serias dificultades: el 75% no las aprobó<sup>55</sup>.

La baja calidad afecta tanto a niños y adolescentes hombres como a niñas y adolescentes mujeres, pero termina reforzando los estereotipos y prejuicios tradicionales en relación con los roles de género, dado su contenido irrelevante para la vida cotidiana, inadecuado para transformar la realidad e insuficiente para modificar las relaciones interpersonales y contribuir a proyectos de vida propios.

**Recomendaciones**

Producir información estadística desagregada por sexo y comparada por zonas de residencia, pueblos indígenas y afrodescendientes, en los indicadores claves del impacto de las políticas y programas en la vida de las mujeres, particularmente en relación con la educación, tales como los niveles de alfabetización, los años de estudio y la matrícula escolar.

Reforzar los programas de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas para que incluyan en su diseño, implementación y evaluación una perspectiva de género. Considerar las necesidades diferenciadas de las mujeres para su permanencia en ellos y para la efectiva aplicación de los aprendizajes en su vida cotidiana, particularmente entre las mujeres monolingües guaraní, las mujeres de los pueblos indígenas las afroparaguayas y las mujeres de zonas rurales.

Aumentar la cobertura de los establecimientos educativos en las comunidades indígenas, asegurando la adecuación del currículo nacional a las realidades de cada pueblo, en consonancia con el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

Diseñar e implementar un programa de incentivo para el acceso oportuno y la permanencia de las niñas y adolescentes en el sistema educativo, que incluya acciones compensatorias efectivas y la transformación del currículum oculto en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

## **ARTÍCULO 11: Empleo**

### *Discriminación en el mercado de trabajo*

En el mercado de trabajo, donde uno de cada tres empleos es inseguro y de baja remuneración, las condiciones laborales han sido flexibilizadas y la mayoría de las personas trabajadoras y sus familias se mantienen al margen de la protección social. Los programas de jubilaciones y pensiones cubren a menos de tres de cada diez trabajadores/as<sup>56</sup>. A fines de 2009, al aumento de la población económicamente activa (PEA) acompañó el aumento del desempleo abierto (equivalente al 6,4 % de la PEA), afectando más a las mujeres que a los

<sup>55</sup> Diario *ABC Color*, Asunción 7 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/2009-05-07/articulos/519178/docentes-volvieron-a-tener-bajo-resultado-en-las-pruebas-escritas>. Consulta: 20 de junio de 2011.

<sup>56</sup> Molinier Lila, "Más allá de la herencia. Coyuntura económica", en CODEHUPY, *Derechos humanos en Paraguay 2008*, Asunción, CODEHUPY, 2008, pp. 32-34.

## INFORME SOMBRA A CEDAW PARAGUAY 2011

hombres y más aún en las zonas rurales. En las zonas urbanas la sub-ocupación afecta a un importante segmento de la población y más a las mujeres<sup>57</sup>.

La Encuesta Continua de Empleo (ECE 2010)<sup>58</sup> destaca que durante el 2010 el desempleo abierto disminuyó de 9,2% a 6,1%. Según la misma fuente, el análisis según tipo de ocupación muestra que los trabajadores no calificados (21,3%) y trabajadores de servicios y vendedores de comercios (20,3%) conforman cerca del 40% de la PEA ocupada. La precarización del empleo afecta en mayor medida la vida de las mujeres, que acceden a empleos más inestables, con largas jornadas de trabajo, sin protección social y con remuneraciones inferiores al mínimo.

### *Falta de protección a la maternidad y formalidad laboral de las mujeres*

Si bien existe una prohibición constitucional de despedir a mujeres trabajadoras durante el embarazo y la legislación paraguaya otorga 12 semanas de licencia, con el 50% de salario y durante 9 semanas (financiado por el seguro social de manera obligatoria), esto es insuficiente para evitar la desprotección de la maternidad en el ámbito laboral. La mayor parte de las trabajadoras no acceden a este beneficio, debido a la alta incidencia de la informalidad y el bajo porcentaje de personas aseguradas en el sistema de seguridad social. No han sido ratificados por Paraguay aún los Convenios 3, 103 y 183 de la OIT sobre la protección del empleo de las mujeres embarazadas, las mujeres que están con licencia de maternidad y la protección a la maternidad. Persiste además la discriminación en la contratación de mujeres en edad fértil y es frecuente la solicitud de exámenes de embarazo al momento de solicitar empleo.

Las estadísticas oficiales también muestran que un 81% de las mujeres jóvenes y las que viven en áreas urbanas, están trabajando sin contrato formal<sup>59</sup>, por tanto están expuestas a mayores factores de vulneración de derechos. Además existe una alta precocidad de incorporación al trabajo entre las personas, que en promedio es de 15 años.

### *Discriminación en la remuneración*

La Encuesta Permanente de Hogares 2009<sup>60</sup> señala que la brecha de ingreso por sexo, oscila en unos Gs. 400.000 (aproximadamente U\$ 100<sup>61</sup>) a favor de los hombres. La mayor brecha se da entre cuenta propistas y empleadas/os del sector doméstico. Se suma la debilidad persistente en cuanto a políticas y programas que desde el Estado velen por el cumplimiento de las leyes laborales y la protección de las trabajadoras. Las penas por incumplimiento no van más allá de multas, por tanto “resulta más beneficioso para empleadoras y empleadores, en términos económicos, pagar la multa y seguir infringiendo la ley”<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Cynthia Fernández y Angélica Roa, “Equidad en el empleo: El caso Paraguay”, en *Equidad en el empleo. Diagnósticos de Argentina, Colombia, Paraguay y Perú*, Asunción, Altervida, 2007.

<sup>58</sup> Paraguay - DGEEC, *Principales Resultados de la Encuesta Continua de Empleo* de Asunción y Central Urbano, Primer trimestre 2010. Disponible en: [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py). Consulta: 9 de agosto de 2011.

<sup>59</sup> El 48% de las y los jóvenes, según datos del Viceministerio de la Juventud (VMJ). Paraguay – Viceministerio de la Juventud, *Encuesta Nacional de Juventud*, Asunción, VMJ, 2010. Datos preliminares disponibles en: <http://www.youblisher.com/p/113898-I-Encuesta-Nacional-de-Juventud/>. Consulta: 9 de agosto de 2011.

<sup>60</sup> Paraguay - DGEEC, *Encuesta Permanente de Hogares 2009*, op. cit.

<sup>61</sup> El cambio utilizado es de 4.000 guaraníes por cada dólar estadounidense.

<sup>62</sup> Graciela Azcona y Adriana Marecos, “Muchas más horas... Jornadas laborales extensas. Derecho al trabajo en condiciones dignas”, en CODEHUPY, *Derechos humanos en Paraguay 2008*, Asunción, CODEHUPY, 2008, p. 631.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

*Discriminación al trabajo doméstico, mayoritariamente realizado por mujeres*

Persisten discriminaciones hacia las mujeres empleadas domésticas. Por ley, las personas trabajadoras domésticas tienen jornadas laborales de hasta 12 horas, las que en la práctica se extienden, en algunos casos hasta 16 horas. La remuneración legal mínima para el sector es inferior al salario mínimo vigente (40% de éste), no gozan de estabilidad laboral, ni acceso a iguales beneficios sociales que el resto de las personas trabajadoras<sup>63</sup>. Si bien se extendió la posibilidad de que sean inscriptas en el seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS) a las trabajadoras domésticas de todo el país (antes estaba este derecho restringido a la capital), no tienen acceso al sistema jubilatorio, como las demás personas trabajadoras que aportan al sistema de seguridad social<sup>64</sup>.

El despido injustificado constituye la mayor demanda de justicia en el área laboral. Fallos judiciales discriminatorios estudiados recientemente<sup>65</sup> demuestran que los jueces y juezas de los tribunales de trabajo, cuando se trata de empleadas domésticas, cometen graves discriminaciones en cuanto a la negación de la estabilidad laboral de las mismas.

*Trabajo infantil “criadazgo”*

El trabajo doméstico adolescente se halla regulado en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/01) y tiene mejores condiciones de protección que las adultas en el Código Laboral. Sin embargo, se debe reiterar el reclamo sobre las condiciones de desprotección de las niñas que realizan trabajo doméstico sin remuneración, llamadas “criaditas” y cuyo número, conforme la Encuesta Permanente de Hogares de 2004 se estima en más de 60.000<sup>66</sup>, siendo el 70,4% niñas y 29,6% niños. El criadazgo, naturalizado y aceptado socialmente en el país, debe ser erradicado, pues es una práctica de explotación económica y una de las peores formas de trabajo infantil.

*Trabajo esclavo de mujeres en el Chaco*

El Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas concluye que existe un sistema de servidumbre en el Chaco. Según el informe, personas trabajadoras indígenas del Chaco paraguayo no reciben pagos por sus labores en la producción ganadera, sino sólo provisiones y ropas, cuyos valores son establecidos a un precio superior al del mercado. El informe señala que las mujeres y las/os niñas/os a menudo trabajan sin remuneración, como anexo al trabajo realizado por el hombre en la estancia. Esto se debe en parte a la falta de fiscalización en esa extensa región del país, donde el Estado mantiene una sola oficina del trabajo, sin capacidad para recorrer la región. A ello se suma la falta de tierras de las comunidades indígenas y las deficiencias en la educación, lo que les lleva a incorporarse al sistema de trabajo precario practicado en esta región<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Código del Trabajo (Ley 213/93), artículos 148 a 156.

<sup>64</sup> Mayor información al respecto puede ser leída en el artículo 13 sobre prestaciones económicas.

<sup>65</sup> Graciela Azcona, “Injustamente menospreciadas. La estabilidad laboral de las trabajadoras domésticas cuestionada por unas sentencias”, en CODEHUPY, *Derechos humanos en Paraguay. Yvypóra Derecho Paraguáipe 2010*, op. cit., pp. 520 -521.

<sup>66</sup> Roberto Céspedes, *Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay. Evolución 2001 – 2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004*, Asunción, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2006.

<sup>67</sup> Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, *Misión a Paraguay. Informes y recomendaciones*. Disponible en:

### Recomendaciones

Desarrollar políticas de desprecariación laboral y formalización del empleo que atiendan de manera particular la situación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Mejorar los mecanismos de protección de la maternidad para las mujeres trabajadoras, desarrollando mecanismos de control y denuncias a la violación de los derechos de las trabajadoras durante el embarazo.

Ratificar los Convenios 3, 103 y 183 de la OIT sobre la protección del empleo de las mujeres embarazadas, las mujeres que están con licencia de maternidad y la protección a la maternidad.

Establecer mecanismos para la erradicación del trabajo infantil en el país, atendiendo en especial la situación en que se encuentran las niñas trabajadoras domésticas y las “criaditas”.

Equiparar las condiciones legales de las trabajadoras domésticas a las que gozan las demás personas trabajadoras, eliminando las discriminaciones aún vigentes en el Código Laboral.

Desarrollar una política específica para erradicar el trabajo esclavo de personas en los establecimientos ganaderos del Chaco, considerando la situación particular de mujeres y niñas en este contexto.

### ARTÍCULO 12: Salud

El presupuesto limitado del MSPBS no permite una cobertura de servicios con calidad y extensible a todos los rincones del país, ni la contratación de más personal de salud calificado que brinde un servicio con calidad y calidez –sobre todo para acceder a un parto humanizado<sup>68</sup>– e imposibilita la incorporación de servicios de salud mental, como parte inherente de la salud integral. Para las mujeres, la falta de cobertura de servicios de salud en pueblos y compañías alejadas de centros urbanos se representa con claridad en los indicadores básicos que refieren que el 20% más pobre acumula el 26,8% de la tasa de mortalidad materna, en tanto que para el 20% de la población con mejor posición socioeconómica representa apenas la mitad, el 14,5%<sup>69</sup>. Urge además descentralizar las clínicas de atención a la salud sexual y reproductiva de las mujeres adolescentes, que pueden ayudar a disminuir la alta tasa de embarazo adolescente no deseado<sup>70</sup>.

---

[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII\\_Mission\\_Report\\_Paraguay\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_ES.pdf). Consulta: 9 de agosto de 2011.

<sup>68</sup> El maltrato del personal de salud a las mujeres es una constante en todos los centros y hospitales públicos del país, especialmente en los servicios de parto.

<sup>69</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Indicadores básicos de salud Paraguay 2010*, Asunción, OPS, 2011, p. 14. Disponible en: <http://mspbs.gov.py/v2/documentación.php>. Consulta: 22 de julio de 2011.

<sup>70</sup> Una investigación refiere: “Del grupo de mujeres que tuvieron su embarazo antes de los 18 años y que sabían que podían quedar embarazadas, el 78.4 por ciento mencionó haber deseado el embarazo”, lo que indica que más de un 20% tuvo un embarazo no deseado. Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), *Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2008. ENDSSR 2008. Informe Final*, Asunción, CEPEP, 2009, p. 195.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

*No aprobación de la Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal*

A fines de 2007, la Cámara de Senadores rechazó con una amplia mayoría de votos (27 a 6) el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal. En agosto de 2008 este proyecto –con algunas modificaciones– se volvió a presentar y desde entonces está en estudio en varias comisiones legislativas sin dictamen, ni entrada en el plenario para su tratamiento. Grupos conservadores de la sociedad civil fundamentan su negativa a esta propuesta de ley en ideas religiosas opuestas a los derechos de las mujeres, e impiden un debate abierto sobre la urgente necesidad de legislar la obligación del Estado de garantizar los derechos sexuales y los derechos reproductivos de todas las personas, con servicios de atención de calidad en el campo de la salud, acceso a la planificación familiar, prevención de enfermedades de transmisión sexual y reducción de la morbilidad y mortalidad materna e infantil<sup>71</sup>. Si bien actualmente estas obligaciones son cumplidas parcialmente por el gobierno, con la implementación de algunos programas y planes, no se cuenta hasta ahora con una legislación que sustente y asegure estas políticas como políticas de Estado.

*Las altas tasas de mortalidad materna y el aborto*

Paraguay es uno de los países con más alta tasa de mortalidad materna en la región: 117,4 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos en 2008 y 125,4 en 2009<sup>72</sup>. Si bien en una década este número ha disminuido (en 2001 era de 159,7 por cada 100 mil nacidos vivos<sup>73</sup>), el descenso es ínfimo si se tomaran como referencia los Objetivos del Milenio<sup>74</sup>. Las tres principales causas de muerte materna son: aborto, hemorragia y toxemia, en ese orden. El siguiente cuadro muestra que, en un periodo de siete años, el aborto continúa siendo la primera causa de muerte materna:

Causas de muerte materna	Año 2011 <sup>75</sup> (%)	Años 2005 – 2009 (%)
Aborto	24	24
Toxemia	15	21
Hemorragia	25	20
Sepsis	15	8
Tétanos obstétrico	0	0
Sida	2	0
Otras complicaciones	19	27
Totales	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud<sup>76</sup>

La mortalidad materna a causa de los abortos inseguros –por la clandestinidad de su práctica debido a la penalización del aborto en Paraguay<sup>77</sup>– es una de las más serias consecuencias de

<sup>71</sup> Artículo 2 del Proyecto de Ley de Salud Sexual Reproductiva y Materno Perinatal.

<sup>72</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Indicadores Básicos de Salud Paraguay 2010*, Asunción, OPS, 2011, p. 6. Disponible en: <http://mspbs.gov.py/v2/documentación.php>. Consulta: 20 de julio de 2011.

<sup>73</sup> Paraguay - Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Dirección General de Información Estratégica en Salud, Dirección de Bioestadística, *Indicadores de mortalidad. Año 2001*, Asunción, MSPBS, s.f., p. 1. Disponible en: <http://mspbs.gov.py/v2/documentación.php>. Consulta: 20 de julio de 2011.

<sup>74</sup> Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015, y lograr para el 2015 el acceso universal a la salud reproductiva.

<sup>75</sup> Las cifras referidas al año 2011 fueron corregidas y redondeadas para una comparación con las cifras de 2009 que no presentan decimales.

<sup>76</sup> Fuentes utilizadas: OPS, 2011, *op. cit.* y MSPBS, s.f., *op. cit.*

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

la desigualdad de género y de la discriminación por motivos de pobreza, ya que son mujeres pobres, campesinas y de bajo acceso a la educación formal las principales víctimas de este grave problema social. A pesar de la reiterada recomendación del Comité CEDAW sobre esta situación, el Estado Paraguayo no ha implementado ninguna de las medidas recomendadas por este Comité (Observación final No. 33) al respecto. Ni siquiera ha aprobado una propuesta de resolución ministerial referida a la asistencia y confidencialidad garantizada en los servicios de salud pública a mujeres en situación de abortos incompletos que necesitan ser atendidas.

*VIH/ Sida*

Con respecto a las infecciones de transmisión sexual (ITS) y el VIH/Sida<sup>78</sup>, se registra un avance en cuanto a la ampliación de servicios (estudios de diagnóstico y laboratoriales, provisión de anticonceptivos y medicamentos antirretrovirales, atención de partos especializados, etc.). Sin embargo, es necesario descentralizar estos servicios de manera que estén disponibles en todo el país, no sólo en la capital. Asimismo se precisa ampliar los servicios de información y prevención a toda la población –no sólo a la población en mayor riesgo<sup>79</sup>–, teniendo en cuenta el aumento sostenido de registros de la epidemia en el país, donde “el grupo etario que presenta mayor crecimiento es el de 15 a 24 años, seguido por el de 25 a 29 años para ambos sexos, afectando mayormente a mujeres y jóvenes heterosexuales”<sup>80</sup>.

**Recomendaciones**

Ampliar el presupuesto asignado para la salud pública, impulsar y aprobar una ley que garantice la vigencia de la gratuidad y el acceso universal de los servicios de salud, que actualmente está respaldada sólo por una resolución ministerial.

<sup>77</sup> La reciente modificación al Código Penal disminuye las penas para la mujer que aborta (hasta 2 años de pena privativa de libertad) pero aumenta las penas a las terceras personas que las asisten tales como médicos, parteras, enfermeros/as, etc. El artículo establece que “*No obra antijurídicamente el que produjera indirectamente la muerte de un feto, si esto, según los conocimientos y las experiencias del arte médico, fuera necesario para proteger de un peligro serio la vida de la madre*”. Es decir, el Código planea dos cuestiones: por un lado sanciones más graves a personas que colaboran con una mujer a practicar un aborto en condiciones más seguras; esto lleva a que profesionales de la salud se abstengan de dar estos servicios y obliga a las mujeres a practicar abortos en peores condiciones o con más riesgos. También se cuenta con una sola causa de eximición y ésta no es ni clara ni absoluta, pues introduce el término “indirectamente”, es decir, que no puede haber una intervención directa para realizar un aborto, esto sólo es posible cuando sea consecuencia de otra intervención y fuere necesario para salvar la vida de la mujer.

<sup>78</sup> La promulgación, en diciembre de 2009, de la Ley 3940 Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el Virus de Inmunodeficiencia Humano (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), representa un gran avance en el acceso a los derechos a la salud de las personas afectadas por el VIH/Sida en el Paraguay, ya que la antigua legislación referida al tema contenía medidas discriminatorias hacia ellas.

<sup>79</sup> La tasa de incidencia anual del VIH/Sida en Paraguay fue de 15,1 x 100.000 habitantes en el 2009, con un crecimiento que supera el 100% con respecto al del año 2004. Paraguay – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – Programa Nacional de Control del SIDA/ITS (PRONASIDA). Departamento de Vigilancia Epidemiológica de VIH/SIDA, *Informe de la situación epidemiológica del VIH/SIDA en Paraguay. Periodo 1985 – 2009*, Asunción, PRONASIDA, 2010, p. 5.

<sup>80</sup> Cynthia Fernández, *Nosotras y nosotros en respuesta al VIH/Sida. Análisis de la situación del VIH/Sida y salud sexual y reproductiva en Paraguay desde una perspectiva de género y de derechos humanos*, Asunción, Fundación Vencer y Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), s.f., p. 14.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

Aprobar el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, lo que permitirá adoptar como política de Estado servicios que garanticen los derechos sexuales y los derechos reproductivos de la población paraguaya, sin discriminaciones.

Proteger la vida de las mujeres y promover todas las medidas necesarias para despenalizar el aborto y brindar servicios de atención especializada, confidencial y respetuosa a todas las mujeres que debido a complicaciones del aborto recurran a los servicios de salud, tanto públicos como privados.

Ampliar los servicios de información y prevención de ITS y VIH/ Sida a toda la población, no sólo a la población en mayor riesgo, teniendo en cuenta la incidencia de estas enfermedades en mujeres jóvenes.

### **ARTÍCULO 13: Prestaciones económicas y sociales**

#### *Trabajadoras domésticas sin derecho a la jubilación*

Hasta hace un año y medio las trabajadoras domésticas estaban excluidas de la cobertura de seguridad social, la cual sólo incluía el seguro de salud por maternidad, enfermedad y accidente de trabajo a las trabajadoras domésticas de la capital, Asunción (Ley 1085/65). Recién a finales de 2009 el gobierno anunció por Resolución 089-012/09 del Instituto de Previsión Social (IPS) que: “el seguro obligatorio del personal del servicio doméstico queda extendido a partir de la presente resolución a todo el territorio nacional”. Sin embargo, esta resolución hasta el momento tiene bajo nivel de efectividad, y las trabajadoras no quieren denunciar su incumplimiento para no perder sus trabajos. Fuera de Asunción ha habido poca difusión de este derecho de las trabajadoras y obligación patronal, no hay fiscalizaciones ni otras medidas para exigir el cumplimiento.

Igualmente, la discriminación en materia de prestaciones en esta resolución se mantiene, ya que la cobertura está limitada al seguro médico, no así a la jubilación, dejando desprotegidas a cientos de mujeres en el país.

#### *Discriminación en la extensión del seguro al cónyuge de la mujer*

La ley permite que toda persona inscripta en el IPS incluya a su grupo familiar; cónyuge, hijos e hijas menores de 18 años y si se trata de personas discapacitadas mientras dure la incapacidad, alcanzando incluso a cubrir al padre y/o madre mayores de 60 años que vivan bajo la protección de la persona asegurada. Esta posibilidad de ampliación en general está disponible para las personas aseguradas y son éstas las que pagan el *plus* establecido en la ley para ampliar la cobertura. No obstante, cuando la persona asegurada es mujer y ésta quiere inscribir a su cónyuge, la ley exige una prueba de que el mismo es insolvente y depende del trabajo de su esposa, reglamentación que no se aplica a la inversa.

Esta disposición está basada en estereotipos de género, pues considera que el hombre es el sostén del hogar y para acogerse a un beneficio de su cónyuge tiene que demostrar su dependencia económica, lo que no se da a la inversa porque la ley supone que las mujeres –en general– son dependientes del hombre.

### Recomendaciones

Ampliar la cobertura de la Resolución 089-012/09 del IPS, incluyendo la jubilación para las trabajadoras domésticas remuneradas, además de una revisión legal de los marcos normativos que desvalorizan el trabajo doméstico, restringiendo derechos.

Ratificar el Convenio de la OIT sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos.

Derogar la disposición que exige una prueba de insolvencia y dependencia económica para que el hombre cónyuge o concubino de una mujer asegurada del IPS sea inscripto como beneficiario de los servicios.

### ARTÍCULO 14: Las mujeres rurales

#### *Crecimiento económico Vs. pobreza en el campo*

La pobreza en el área rural afecta a la mitad de su población (49,8%) y el 71% de las personas pobres extremas o indigentes también residen allí<sup>81</sup>, pese a que el Paraguay tuvo un crecimiento del PIB de 14,5% (el tercero mayor del mundo), vinculado principalmente a la exportación de carne y soja. Según el último Censo Agropecuario de 2008, se registró un aumento en la concentración de la tierra en manos de pocas personas: el 85,5% de las tierras en el país pertenecen al 2% de la población<sup>82</sup>.

El insuficiente control del Estado sobre las explotaciones agrícolas en lo que respecta al uso de agrotóxicos, perjudica la economía familiar y la salud del campesinado, generando un crecimiento de la pobreza, en especial en las mujeres, niños y niñas. En 2009, el Poder Ejecutivo aprobó y meses después derogó el Decreto 1937 de Uso Adecuado de Plaguicidas, dando pie al Parlamento para aprobar la Ley de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, que es más flexible respecto al uso de agrotóxicos, lo que ha permitido el aumento de riesgos para la salud de las personas, afectando además la calidad de los suelos y la alimentación de las poblaciones campesinas e indígenas. Hasta el momento, el Estado no ha emprendido ninguna medida, estudio o investigación sobre las denuncias formuladas por comunidades afectadas.

Los programas de gobierno frecuentemente no reconocen el rol productivo de las mujeres campesinas, encargadas del sostén y la alimentación diaria del grupo familiar y de la preservación de las semillas. Estos programas se dirigen a un solo miembro de la familia y lo hacen generalmente al hombre, reconociendo el valor de su trabajo en el mercado, reconocimiento que no es dado a la mujer campesina. Esto afecta las posibilidades de las mujeres de acceso a crédito, asistencia técnica, apoyo para la producción y comercialización, entre otros beneficios impulsados por estos programas.

<sup>81</sup> Paraguay - DGEEC, *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2009, Pobreza y Distribución del Ingreso*. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/>. Consulta: 20 de julio de 2011.

<sup>82</sup> El mismo Censo registra una disminución de menos del 27,5% en las fincas de 20 y 50 hectáreas, y un crecimiento de más del 46% de las fincas mayores a 500 hectáreas. Los datos no dejan lugar a dudas.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

*Analfabetismo, programas sociales y migración*

El analfabetismo funcional de muchas mujeres campesinas y la falta de oportunidades, hacen que las campesinas tengan menos acceso a la capacitación técnica, a los recursos y los beneficios del desarrollo cultural. Esto limita sus posibilidades de participación efectiva en espacios comunitarios, organizativos y políticos. Los programas de alfabetización de personas adultas no llegan con efectividad hasta las comunidades más alejadas o existen condiciones que limitan la participación asidua de las mujeres, como la distancia a los centros urbanos o las responsabilidades del hogar. Por estas razones las mujeres no destinan tiempo a los estudios y menos si no se los vincula con la necesidad de resolver problemas cotidianos.

El programa de gratuidad para acceder a la salud sigue siendo insuficiente para las mujeres campesinas e indígenas, debido a las malas condiciones de la infraestructura vial y la escasez de profesionales en los puestos de salud, locales y/o regionales. Lo mismo pasa con el programa de transferencia monetaria condicionada a familias de escasos recursos, llamado *Tekoporã*, que si bien mitiga las necesidades extremas de varias familias, no deja de tener un carácter asistencialista y posiblemente de sobrecarga en el rol reproductivo de las mujeres. Existen referencias de que en la selección de las familias beneficiarias prima el amiguismo y el carácter político partidario.

La migración de mujeres rurales e indígenas a centros urbanos las coloca en riesgo de explotación laboral y sexual y las expone a ser víctimas de trata, situaciones propiciadas por la pobreza del campo y la falta de planes del Estado respecto a una reforma agraria que considere la perspectiva étnica y de género.

*Las mujeres indígenas*

La Encuesta de Hogares Indígenas 2008 (EHI 2008)<sup>83</sup> refleja que la población indígena asciende a poco más de 108 mil personas, siendo poco más de la mitad hombres (50,8%). La estructura por edad muestra una población eminentemente joven y con escasa población adulta, lo que se explica en parte por la baja expectativa de vida, debida a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. La población indígena muestra escasos logros en la educación formal. En promedio, esta población cursó solo los tres primeros años en la escuela. El 38,9% de las personas indígenas de 15 años y más son analfabetas; es decir, cerca de 4 de cada 10 personas no tiene concluido el segundo grado de la educación primaria<sup>84</sup>. Los datos de la EHI no están desagregados por sexo ni por zonas rural y urbana, lo que dificulta apreciar la realidad de las mujeres indígenas.

La tasa de participación laboral (población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar) es del 52,2%. Este porcentaje es superior en la población masculina respecto a la femenina (71,1% y 33,8%, respectivamente). El ingreso salarial de las mujeres indígenas está muy por debajo de la población nacional. Informes de la OIT y de Naciones Unidas han mostrado que frecuentemente el trabajo doméstico que realizan mujeres indígenas en estancias ganaderas en el Chaco paraguayo es considerado como un “anexo” al de sus parejas, en muchos casos con escasa o nula remuneración<sup>85</sup>. El informe de OIT al respecto

---

<sup>83</sup> Paraguay –DGEEC, *Principales resultados de la Encuesta a Hogares Indígenas 2008*, op.cit.

<sup>84</sup> Frente al 5,4% de analfabetismo del resto de la población.

<sup>85</sup> Álvaro Bedoya Silva Santiesteban y Eduardo Bedoya Garland, *Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay*, Ginebra, OIT; Foro Permanente de las Naciones Unidas para cuestiones indígenas, *Misión*

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

indica que en dos estancias visitadas, aunque las mujeres indígenas que trabajaban como empleadas de servicio doméstico lo hacían la misma cantidad de horas o más que los trabajadores del sexo masculino, a ellas se les pagaba un 15% y un 4% del salario mínimo. En otra estancia comprobó que a las trabajadoras se les pagaba sólo aproximadamente U\$ 7 al año:

... una asesora de alto nivel del Departamento de Trabajo afirma que es una práctica común que la esposa de un trabajador indígena trabaje gratis para la familia del dueño de la estancia. Igualmente un Juez Laboral conocedor de temas indígenas, confirmó haber encontrado este tipo de casos.

**Recomendaciones**

Adoptar planes y medidas en contra de la pobreza, considerando en especial cómo ésta afecta a las mujeres campesinas e indígenas.

Establecer medidas para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, a beneficios y créditos económicos, reconociendo su rol productivo.

Sancionar conforme normas ambientales y sanitarias el uso de agrotóxicos en localidades cercanas a comunidades campesinas e indígenas, fiscalizando su uso y dando cumplimiento a las leyes ambientales al respecto.

Aprobar legislación tributaria que permita la redistribución de los recursos económicos del país.

Mejorar la cobertura y los servicios de salud y educación en las zonas rurales.

Dar cumplimiento a la recomendación del Comité de la CEDAW en lo que respecta a la disminución de la tasa de analfabetismo de la población indígena, y en especial de las mujeres indígenas.

**ARTÍCULO 15: Igualdad ante la ley**

*Dificultades en el acceso a la justicia*

Si bien la igualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas ha sido reconocida en la Constitución y en la posterior reforma al Código Civil (Ley 1/92), existen aún normas discriminatorias vigentes en el Paraguay, así como discriminaciones y obstáculos para el acceso a la justicia: las y los operadores/as de justicia aplican criterios discriminatorios basados en prejuicios de género, distorsionando la norma; la magistratura está sesgada por sexo, tanto en grado como en materia; la estructura edilicia y el funcionamiento de las oficinas del Poder Judicial son inadecuados para la atención a mujeres (insuficiente privacidad, falta de lugares para niños y niñas a su cuidado, horarios de trabajo muy

---

*a Paraguay. Informe y recomendaciones.* Más información sobre este punto puede ser leída en el artículo 11 sobre empleo de este informe. Documento disponible en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII\\_Mission\\_Report\\_Paraguay\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_ES.pdf). Consulta: 9 de agosto de 2011.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

limitados, entre otros)<sup>86</sup>, además de los gastos que implica el traslado debido a las distancias entre los hogares y estas oficinas, que generalmente están en las cabeceras departamentales. En general, las mujeres no saben dónde, cuándo ni cómo hacer efectivos sus derechos.

Los obstáculos y la lentitud en los procesos de asistencia alimentaria iniciados por mujeres son una de las principales cuestiones que las perjudican. Los Juzgados de Paz presentes en casi todas las localidades del país, que están facultados para ordenar la fijación provisoria de alimentos<sup>87</sup>, por lo general no lo hacen y remiten a las mujeres a los juzgados especializados en niñez, que se encuentran en las capitales departamentales. Para ello, además de los viajes y traslados, deben realizarse las presentaciones con asistencia de abogados/as. Al mismo tiempo, se verifica una reticencia de los/las representantes del Ministerio Público en hacer efectivo el cumplimiento del artículo 225 del Código Penal sobre “Incumplimiento del deber legal alimentario”<sup>88</sup>.

### *Fallos judiciales discriminatorios*

Respecto a los fallos judiciales, los tribunales paraguayos, con escasas excepciones, aún son discriminatorios tanto en la interpretación como en la aplicación del derecho, según la persona justiciable sea un hombre o una mujer<sup>89</sup>. Como ejemplos de este patrón, se verifican sentencias de distintos tribunales y juzgados del país, donde se ha dicho: “El tribunal en mayoría no se explica cómo una madre puede dejar a su hija sola en la casa si en realidad sufre alguna deficiencia” o “Para el Tribunal, en mayoría, ha quedado claro de que NN, por más que sea catalogada como una niña con edad cronológica cercana a los diez años, es una persona entendida, sabe diferenciar lo bueno de lo malo, contestó y entendió todas las preguntas del Tribunal, por lo tanto no es creíble para el Tribunal, en mayoría, que la supuesta víctima haya sido convencida por un “regalito” nada más y nada menos que por un extraño supuestamente”<sup>90</sup>.

Con esta transcripción se observa cómo la valoración de la prueba, en particular el testimonio de la víctima mujer en los hechos punibles contra la autonomía sexual, tiene una entidad completamente distinta al testimonio en otro tipo de hechos punibles. Un sinnúmero de prejuicios de género contribuyen a restarle eficacia al testimonio, aún a pesar de su coherencia con otros medios de prueba objetivos producidos en la causa<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> María Mercedes Buongermini, “Paraguay, realidad diagnósticada” en *Panel internacional sobre Políticas de género en los Poderes Judiciales del MERCOSUR y estados asociados*, Secretaría de Género del Poder Judicial. CSJ, Asunción, 2011 [documento no publicado].

<sup>87</sup> Artículo 2, inciso f de la Ley 1600, al igual que el artículo 70 del Código de la Niñez y la Adolescencia, en concordancia con la Convención Belem do Pará, la Convención CEDAW y la RG N° 19. Sin perjuicio de que los autos se remitan luego al juzgado competente para la resolución definitiva.

<sup>88</sup> Artículo 225. Incumplimiento del deber legal alimentario: 1° El que incumpliera un deber legal alimentario y con ello produjera el empeoramiento de las condiciones básicas de vida del titular, o lo hubiera producido de no haber cumplido otro con dicha prestación, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2° El que incumpliera un deber alimentario establecido en un convenio judicialmente aprobado o en una resolución judicial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

<sup>89</sup> Hugo Valiente, “Los trabajos de la Cátedra de Género de la Escuela Judicial”, en *Género en la Escuela Judicial. Aproximación al análisis jurisprudencial*, Asunción, CLADEM, 2011 [en proceso de edición].

<sup>90</sup> Sentencia Definitiva N° 46, del 8 de junio de 2009, en la causa “*Ministerio Público c/ Eduardo Aguilera s/ abuso sexual en personas indefensas en Caaguazú*”, dictada por el Tribunal de Sentencia de la Circunscripción de Caaguazú, con el voto en disidencia de la jueza Nimia Ferreira de Guanes.

<sup>91</sup> Hugo Valiente, op. cit.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

En el mismo sentido, en un caso de abuso sexual de una niña, el Tribunal sostuvo: “Ocurre muchas veces que los menores sugestionados por ciertas cosas ya no pueden volverse atrás sobre lo relatado (...) debido a que no cuentan con esa capacidad y madurez para retractarse de una postura o un estado equivocado, por lo que se mantienen en una línea hasta las últimas consecuencias. (...) Así, la vimos (a la víctima) dentro de un contexto general en cuanto a su postura y apariencia, muy serena, sus expresiones seguras, no manifestó debilidad, tampoco demostró estar perturbada, no presentó síntomas de vergüenza ante los hechos debatidos, salvo al momento en que fue preguntada sobre una relación sexual anterior con otra persona”<sup>92</sup>. En este caso, el acusado, finalmente absuelto, era el propio padre de la víctima, quien alegó como estrategia de defensa que la denuncia se enmarcaba en la mala fe de la madre porque él nunca había reconocido a la niña. Aquí se vuelve a observar cómo el tribunal descalifica el valor probatorio del testimonio de la víctima, a partir de posiciones sexistas<sup>93</sup>.

En otro fallo, el Tribunal de Apelaciones hizo lugar a una acción entablada por una mujer que había vivido con su pareja durante más de 23 años. Sin embargo, el hombre no se había divorciado de la esposa anterior, por lo que la ley no le reconoce derechos a la pareja posterior. En aplicación de la CEDAW, el Tribunal concluyó que “desconocer el aporte que el trabajo de la mujer en el hogar, independientemente de su estado o situación de casada, soltera o separada, significa para la formación de la masa de gananciales, constituye sin duda una expropiación del trabajo de la mujer en beneficio del varón y un enriquecimiento indebido a favor de éste”<sup>94</sup>. Sin embargo, esta decisión fue llevada por inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia<sup>95</sup>, que anuló el fallo, argumentando que la aplicación de la CEDAW no guarda relación con la situación analizada y desconociendo los criterios basados en la CEDAW en el proceso de Juzgamiento.

Estos ejemplos muestran un patrón en las sentencias judiciales, que se extiende desde magistrados/as de Primera Instancia hasta la Corte Suprema de Justicia.

**Recomendaciones**

Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, enfocando aspectos tales como la calidad de la atención, la disponibilidad y cercanía de las dependencias judiciales, contar con auxiliares especializados/as de justicia y con protocolos de actuación que permitan responder adecuadamente ante problemas vinculados con la posición y el rol de las mujeres en la sociedad.

Incluir en las carreras de formación de grado y en la formación judicial materias relacionadas con el enfoque de igualdad de género y que el Sistema de Justicia monitoree a los/as operadoras/res de justicia en el uso y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres.

<sup>92</sup> Sentencia Definitiva No. 181, del 29 de diciembre de 2008, Tribunal de Sentencia de la Sexta Circunscripción Judicial, con el voto en disidencia de la magistrada Carmen Teresa Báez de Martínez.

<sup>93</sup> Hugo Valiente, op. cit.

<sup>94</sup> AI N° 987, del 27 de noviembre de 2009 (votos en mayoría de Buonghermini Palumbo y Martínez Prieto, en disidencia Villalba Fernández).

<sup>95</sup> Acuerdo y Sentencia N° 588, del 14 de diciembre de 2010. Voto unánime de los Ministros Víctor Núñez, Antonio Fretes y Miguel Oscar Bajac.

## **ARTÍCULO 16: Matrimonio y familia**

El Estado paraguayo no ha implementado la recomendación del Comité de la CEDAW hecha en 2005 respecto al aumento de la edad mínima para contraer matrimonio. Ésta se mantiene aún en 16 años y no se ha realizado ninguna modificación, ni formulado proyecto de modificación a tal fin. Tampoco se han realizado acciones de sensibilización sobre los alcances negativos de los matrimonios tempranos, tanto en la salud como en la educación de las niñas y adolescentes.

### *Discriminación en el orden de los apellidos de los progenitores*

La ley 1/92<sup>96</sup> establece que el orden de los apellidos de los hijos, tanto matrimoniales como extramatrimoniales, será decidido de común acuerdo por la madre y el padre, instituyéndose de esta manera el principio de igualdad que debe existir entre los progenitores. Sin embargo, en 1996, con la aprobación del artículo 1 de la Ley 985/96 (modificatorio de la ley 1/92), se ha tenido un retroceso al romperse este principio de igualdad, pasando a decir la ley que en caso de que no haya acuerdo entre los padres, los hijos e hijas “llevarán en primer lugar el apellido del padre”. Esto denota la desigualdad real y simbólica de las mujeres en éste ámbito y cómo, a pesar de que la ley promueve un “común acuerdo”, deja al hombre la “última palabra” en la decisión.

### *Dificultades en los procesos de filiación y falta de promoción de la paternidad responsable*

Respecto a los mismos derechos y obligaciones como progenitores (numeral d, inc. 1, art. 16), si bien la ley en general reconoce este derecho, en el ámbito real las mujeres solas enfrentan una serie de obstáculos procesales para exigir el reconocimiento y responsabilidad paterna con relación a los hijos e hijas comunes. Los obstáculos para el acceso a justicia se manifiestan en primer lugar por los pocos juzgados de niñez especializados que deben atender estos casos<sup>97</sup>, el recargo de trabajo de los mismos, que trae aparejada la lentitud de los procesos y la carga de la prueba a cargo de la que demanda, lo que implica gastos de justicia que muchas mujeres no pueden cubrir, principalmente en lo referente a la prueba de ADN. Al respecto, cabe mencionar que la Ley 1914/02 exonera el pago de la prueba de ADN a las personas que no tienen recursos para financiarla. Sin embargo, el Poder Judicial, en la práctica, no cuenta con recursos y medios suficientes para asumir este costo y dar cumplimiento a la ley, al tiempo que pocas personas conocen la existencia de esta normativa, lo que dificulta aún más su utilización. El Estado paraguayo no ha adoptado medidas legislativas o de otra índole para promover la paternidad responsable.

### *No hay opción libre para contraer matrimonio en el caso de mujeres lesbianas*

“El derecho a elegir libremente cónyuge y a contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento” (numeral b, inc. 1, art. 16) no existe para las mujeres lesbianas que desean contraer matrimonio con otra mujer. Aunque haya una imposibilidad constitucional (artículos 49 y 51 de la Constitución Nacional sobre la “unión estable entre el hombre y la

---

<sup>96</sup> Artículo 12: Los hijos matrimoniales llevarán el primer apellido de cada progenitor, y el orden de dichos apellidos será decidido de común acuerdo por los padres [...] Los hijos extramatrimoniales llevarán en primer lugar el apellido del progenitor que primero le hubiera reconocido. Si lo fuera por ambos simultáneamente tendrán la misma opción que en el párrafo anterior.

<sup>97</sup> A pesar de ocupar el tercer lugar en casos presentados: Civil 52%, Penal 31% y Niñez y Adolescencia 17%. Centro de Estudios Judiciales (CEJ), *La justicia paraguaya en cifras – 2010*, Asunción, CEJ, 2010, p. 28.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

mujer”), tampoco hay oportunidades de equiparación de derechos con otras figuras jurídicas. No existen propuestas de ley en este sentido.

*Irregularidades y discriminaciones en los procesos de adopción*

Un problema actualmente vigente en el Paraguay es la existencia de irregularidades y actuaciones que discriminan a las mujeres en los procedimientos seguidos para la adopción de niñas y niños. Sobre todo, cabe señalar la utilización discrecional de la figura de la guarda pre adoptiva como método abreviado para la legitimación de situaciones irregulares ligadas al tráfico de personas o a procesos de adopción donde no se han cumplido los requisitos mínimos que permitan salvaguardar el derecho de niñas y niños a la identidad y a mantener el vínculo con la familia biológica.

Un caso relevante que muestra cómo opera el sistema de justicia al respecto es el del niño L.M., al respecto del cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dispuesto recientemente medidas provisionales que garanticen la integridad persona, protección de la familia y derecho a la identidad, permitiéndole mantener vínculos con la familia de origen<sup>98</sup>.

Este tipo de situaciones afecta el derecho de las mujeres a ser tratadas sin discriminaciones en el sistema de justicia, pues muestra cómo los poderes estatales valoran la conducta de las mujeres a partir de visiones estereotipadas sobre la maternidad, que invisibilizan la situación de vulnerabilidad en que mujeres madres biológicas pueden encontrarse como consecuencia de su pobreza material o su estado de puerperio, entre otras causas.

Otro aspecto sobre la adopción es la restricción o limitado alcance que tiene este derecho para las mujeres solteras postulantes, así como de parejas de mujeres lesbianas en base a consideraciones discriminatorias respecto a su capacidad de desarrollar procesos de crianza respetuosos de los derechos de niñas y niños.

**Recomendaciones**

Aumentar la edad mínima para contraer matrimonio a 18 años, conforme la Convención de Derechos del Niño y recomendaciones anteriores del Comité de la CEDAW.

Revisar la Ley 985/96 a fin de restablecer el principio de igualdad en el matrimonio respecto al orden de los apellidos de los y las progenitores/as.

Adoptar y promover medidas legislativas y de otra índole tendientes a allanar las dificultades de las mujeres para la demanda en materia de filiación y prestación alimentaria, promoviéndose además la paternidad responsable.

Abrir la posibilidad de equiparación jurídica del matrimonio heterosexual y entre mujeres (o entre hombres).

---

<sup>98</sup> Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2011, Medidas provisionales respecto de Paraguay. Asunto L.M.

**INFORME SOMBRA A CEDAW  
PARAGUAY 2011**

Revisar los procedimientos de adopción a fin de salvaguardar tanto el interés primordial de los derechos de niñas y niños como los de las mujeres con respecto al derecho ejercer roles maternos y de crianza sin discriminaciones de ningún tipo.

**V. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

Hasta el momento no se han presentado peticiones individuales en los términos de los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo de la CEDAW en contra del Estado paraguayo. Ello, en gran parte, se debe a la falta de difusión de estos instrumentos internacionales, pues el escaso conocimiento lleva a su nula utilización. Por lo tanto, es necesario que el Estado difunda el alcance tanto de la Convención como del Protocolo Facultativo.