

REPORTE ALTERNATIVO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Artículo 3 – Igualdad de mujeres y hombres^[1]

El Paraguay se ha obligado en su Constitución y a través de varios instrumentos internacionales a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en diversos ámbitos. Asimismo, se han generado mecanismos institucionales estatales cuyos mandatos se vinculan con el cumplimiento de estas obligaciones, aun cuando el funcionamiento efectivo de los mismos debe ser analizado de manera particular y no general, dada la variabilidad de situaciones existentes. Pese a estos avances de carácter formal, persisten para las mujeres paraguayas tanto discriminaciones explícitas ante la ley como numerosos impedimentos para que las declaraciones de igualdad y la prohibición de discriminación por razones de sexo sean reales y efectivas, muchos de ellos relacionados con los derechos protegidos en el Pacto.

Con respecto a las garantías legislativas relacionadas con la igualdad y la protección contra la discriminación por razones de sexo y género, se señalan las siguientes carencias del Estado paraguayo:

Ausencia de legislación que tipifique la discriminación y permita sancionar los actos discriminatorios hacia las mujeres

Aun cuando la obligación del Estado paraguayo, en virtud de su Constitución y de tratados internacionales, sea clara con relación a la prohibición de la discriminación, a las garantías para la igualdad y, más específicamente, para la igualdad entre mujeres y hombres, hasta el momento no existe una legislación que tipifique la discriminación hacia las mujeres de manera general y permita sancionar los actos discriminatorios basados en el sexo, que responden a las construcciones de género predominantes en la cultura paraguaya.

En un reciente estudio sobre derecho antidiscriminatorio paraguayo se incluye a las cláusulas antidiscriminatorias referidas a las mujeres entre las que poseen *garantías débiles*, es decir, “aquellas que se limitan a enunciar una prohibición sin sanción efectiva contra el incumplimiento, o que limitan la intervención del Estado a dejar sin efecto el acto discriminatorio”, por contrapartida a las que gozan de *garantías fuertes*, que permiten sancionar el incumplimiento (Valiente, 2005b: 71-72). Se señala al respecto:

“Con las únicas excepciones del derecho a igual salario por trabajo de igual valor y del derecho a no ser discriminada en el trabajo por causa del embarazo^[2], no existen en la legislación garantías de tutela judicial efectiva y sanciones legales que aplicar a cualquier forma de discriminación directa o indirecta que sufra una mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Valiente, 2005b: 73).

En el año 2003 fue presentado a la Cámara de Senadores un Proyecto de Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación^[3] y, además, se ha dado inicio a un proceso de reflexión y debate encaminado a lograr la reglamentación de los artículos constitucionales relativos a la igualdad y a la no discriminación, con participación de tres comisiones parlamentarias. Sin embargo, estas iniciativas –así como otras

relacionadas– enfrentan actualmente una fuerte campaña de ataques provenientes de sectores conservadores de varias iglesias cristianas, opuestas a la inclusión que cuestiones relacionadas con la perspectiva de género –entre otros temas, como la educación sexual, la orientación sexual– en la legislación y en las políticas públicas del Estado paraguayo[4].

El éxito que estos sectores han tenido hasta el momento en impedir avances legislativos relacionados con los derechos de las mujeres, con fuerte incidencia en el sentido del voto y en las opiniones de integrantes del Poder Legislativo, da suficientes elementos para dudar de la voluntad política de las autoridades nacionales para que el Paraguay disponga de una legislación que permita hacer efectivos el principio y las garantías de no discriminación.

Persistencia de discriminaciones directas a la luz del art. 3 del Pacto

Entre las disposiciones legales discriminatorias actualmente vigentes en el Paraguay se encuentran algunas que afectan directamente a las posibilidades de igualdad entre mujeres y hombres en el goce de los derechos contemplados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Al respecto, se señalan las siguientes discriminaciones legales para las mujeres:

En la legislación civil[5]

El Código Civil, reformado por Ley N° 1/92, fue posteriormente modificado por Ley N° 985/96, que reformó el artículo 12 en lo relacionado con el orden de los apellidos de hijas e hijos, dando preferencia en cuanto a prelación al apellido del hombre en caso de desacuerdo entre padre y madre. Con ello se rompió el principio de igualdad entre mujeres y hombres progenitores. Igualmente, subsiste en el Código una limitación a la capacidad jurídica de las mujeres casadas de recibir donaciones sin conformidad del cónyuge o venia judicial. Estas disposiciones legales son contrarias al art. 23 inc. 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El mismo Código Civil establece diferencias en cuanto a la presunción de paternidad, que para el caso de las mujeres casadas corresponde automáticamente al marido – quien si rechaza su paternidad debe interponer una demanda de desconocimiento de filiación–, mientras que en el caso de las mujeres solteras éstas sólo pueden solicitar el reconocimiento de la paternidad si el progenitor concurre a instancias del Registro Civil o, en caso de negativa, interponiendo una demanda contra el presunto padre en representación del hijo o hija. Es decir, la carga de la prueba se deposita sobre la parte más débil (hijas e hijos recién nacidos). Esto representa, por una parte, una discriminación para las hijas y los hijos extramatrimoniales, y, por otra, también para las mujeres madres solteras o en unión de hecho, quienes frecuentemente y como consecuencia del costo que supone una demanda de reconocimiento de paternidad, enfrentan solas tanto el trabajo como los costos económicos de la crianza (Valiente, 2005b: 73). Si bien en el año 2002 se presentó en la Cámara de Senadores un proyecto de ley que propone modificar esta situación, el mismo aún no fue tratado.

En la legislación penal

Contrariamente a lo que indica el *Segundo Informe Periódico* del Paraguay (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 133), la CODEHUPY considera que la legislación penal sí contiene discriminaciones para las mujeres, además de varias omisiones y limitaciones en el tratamiento de temas que afectan a las mujeres.

En particular se señala lo relacionado con el aborto, pues los artículos que penalizan esta práctica y que están vigentes desde hace casi un siglo (1910)[6], aún no fueron revisados a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Paraguay con posterioridad y representan una discriminación hacia las mujeres, debido a:

- i) Sus efectos gravemente perjudiciales para las mujeres, pues las consecuencias de prácticas clandestinas e insalubres de aborto son una de las principales causas de muerte de mujeres en circunstancias relacionadas con el embarazo y el parto. Esta ley tiene un efecto diferencial para mujeres y hombres, dado que sus consecuencias negativas son sólo tales y de manera directa para la población femenina. El aborto no puede ser prevenido, ni evitadas sus consecuencias en la morbilidad y la mortalidad de mujeres, por efecto de la legislación penal.
- ii) Su referencia al honor de las mujeres, relacionándolo directamente el embarazo producto de relaciones sexuales fuera del contexto matrimonial. El artículo 353 del Código Penal reza textualmente: *"En caso de aborto, causado para salvar el honor de la esposa, madre, hija o hermana, las penas correspondientes serán disminuidas a la mitad"*. El artículo responde a la tradicional doble moral sexual. A más de lo discriminatorio que resulta, este texto resume la contradicción presente en la legislación penalizadora del aborto: el embarazo es visto como un "deshonor" en determinadas circunstancias, al tiempo que se prohíbe y castiga su interrupción.

El Código Penal, además, da un tratamiento inadecuado a problemas que afectan gravemente a las mujeres, como el de la violencia doméstica e intrafamiliar (sobre lo que se reporta en el artículo 23) y la violencia sexual, cuyas víctimas principales son mujeres, que es tratada en el capítulo referente a los hechos punibles contra la autonomía sexual. Al respecto, se señalan las siguientes situaciones:

- i) La consideración de circunstancias atenuantes para hechos de violencia sexual: La actual regulación del delito de coacción sexual (artículo 128 del Código Penal) establece que la pena podrá ser atenuada cuando "por las relaciones de la víctima con el autor" se dieran tales circunstancias. La aplicación de atenuantes en casos de violación de la autonomía sexual menoscaba la protección jurídica de los derechos de las mujeres, pues en la mayoría de los casos los autores de estos hechos son conocidos de la víctima, en particular parientes y parejas, personas de los ámbitos más cercanos y cotidianos. En base a esta realidad, las circunstancias atenuantes se aplicarían a la mayoría de los supuestos de coacción sexual. Además, la existencia del atenuante implica un juicio de la conducta de la víctima, puesto que dependiendo de la relación con el victimario la pena es más o menos leve. En los supuestos de abuso sexual a personas indefensas también se establece la aplicación de atenuantes "por las relaciones de la víctima con el autor" (artículo 130 del Código Penal). Por los mismos motivos que en los casos de coacción sexual, tal disposición resulta perjudicial para las víctimas, incluso con mayor gravedad puesto que se trata de personas que no pueden oponer resistencia por encontrarse en situación de indefensión.
- ii) Las referencias a la honra de las mujeres: El artículo 137 del Código Penal establece el delito de "estupro" e indica que "el hombre que persuadiera a una mujer de catorce a dieciséis años a realizar el coito extramarital, será castigado con pena de multa". Este artículo alude

claramente a la honra de las mujeres jóvenes, refiriéndola a la conducta sexual extramatrimonial, puesto que si existe matrimonio el hecho deja de ser punible.

- iii) Un marco penal que minimiza el daño causado por la violencia sexual en comparación con el causado por otros hechos punibles: Las penas de los hechos tipificados como delitos contra la autonomía sexual resultan menores que las estipuladas para hechos punibles contra los bienes materiales y la propiedad. La reparación del daño, físico y psíquico causado a una persona víctima de violencia sexual es, sin embargo, más costosa y difícil que la de daños producidos a un bien material.

Estas disposiciones del Código Penal de 1997 representan claramente un insuficiente esfuerzo del Estado paraguayo para la adecuación legislativa en relación a una recomendación anterior del Comité que exhortaba al Paraguay a revisar las leyes anticuadas que contradicen claramente las disposiciones del Pacto por basarse en concepciones tradicionales respecto de las mujeres (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párrs. 16 y 27).

En la protección a la maternidad para mujeres en cargos electivos

Las mujeres que ocupan cargos electivos de decisión son discriminadas en cuanto a las garantías y derechos de protección por maternidad que benefician a las mujeres trabajadoras, según disposiciones vigentes en el Código Laboral. Ello representa una seria dificultad para que las mujeres gocen del derecho a participar en los asuntos públicos como representantes y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país, establecido en el artículo 25 del Pacto.

El tema fue tratado por primera vez en Paraguay en el 2003, cuando una concejala de la ciudad de Asunción demandó un permiso de descanso por maternidad que le fue denegado por la Junta Municipal capitalina, alegando que las protecciones del Código Laboral no eran aplicables al caso, por no tratarse de una mujer en situación laboral en relación de dependencia. La maternidad, y en particular el parto y el puerperio, representan de esa manera un impedimento para que las mujeres accedan a cargos electivos. Posteriormente a este hecho fue presentado al Poder Legislativo un proyecto de Ley que Establece la Licencia por Reposo de Maternidad en Cargos Electivos, que extiende los derechos laborales referentes a la maternidad a mujeres en cargos electivos y reglamenta las suplencias del caso. El Proyecto cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados. Se espera que al momento de la revisión del *Segundo Informe Periódico* de Paraguay ante el Comité de Derechos Humanos dicho proyecto haya sido finalmente sancionado, y sería oportuno que el Comité fuera informado al respecto por el Estado paraguayo.

Además de las discriminaciones explícitas señaladas, que tienen directa relación con los derechos civiles y políticos, también existen discriminaciones en la legislación laboral aplicada al trabajo doméstico sobre las que se informa con mayores detalles bajo el art. 26. Éste empleo es desempeñado casi exclusivamente por mujeres y, además, constituye el principal sector de empleo para la PEA femenina del país, razones por las cuales dicha discriminación debe ser considerada como dirigida explícitamente hacia las mujeres, aun cuando la letra de la ley no diga en ningún momento que sólo se refiere a *las trabajadoras domésticas*. Se trata del único tipo de trabajo legalmente discriminado en el Paraguay. Sin embargo, el Estado paraguayo (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 93, 101 y 127) no da señales de constatar que lo especificado en el capítulo especial dedicado por el Código Laboral al trabajo doméstico resulta gravemente discriminatorio: son las únicas personas

trabajadoras que no tienen derecho al salario mínimo legal, a la jornada máxima de ocho horas, al descanso semanal obligatorio, entre otras muchas situaciones.

Insuficiencia de medidas de acción positiva establecidas para contrarrestar los efectos de la discriminación histórica que sufren las mujeres e impedir la reproducción de patrones de conducta discriminatorios

El Estado paraguayo tiene una política insuficiente para acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres. Existen sólo tres casos en los que la legislación paraguaya establece medidas de acción positiva que favorecen a las mujeres^[7]:

* En la legislación electoral, una cuota del 20% aplicable en las listas electorales presentadas en internas partidarias, aplicada con una alternancia de al menos una candidata por cada cinco lugares. La precedencia es fijada libremente por cada proponente. Esta cuota, que es la más baja de la región, no sólo resulta insuficiente sino que, además, representa actualmente un obstáculo para producir mejores resultados en cuanto al acceso de mujeres a espacios electivos de decisión, debido a varios factores: por el escaso porcentaje previsto, por la escasa incidencia del mecanismo previsto en los resultados finales de las elecciones y porque en la práctica es aplicada como un techo para la participación femenina, sobre todo en los partidos con mayor poder electoral.

* En la Ley N° 1725/02 que Establece el Estatuto del Educador, se reconoce a las madres un año ficto de servicio por cada hijo/a nacido/a durante el ejercicio de la docencia, pudiendo así sumarse hasta cinco años en el cómputo de años para el acceso a la jubilación ordinaria.

* En el Estatuto Agrario se establece un orden de preferencia a favor de la mujer cabeza de familia para la adjudicación de la tierra sometida a reforma agraria, así como la prórroga para el pago de las cuotas en un 50% del plazo para dichas adjudicatarias.

Como puede verse, la primera medida señalada es ineficaz, mientras que la segunda y la tercera son importantes para los sectores específicos a que se dirigen, pero no se ha procurado extender el uso de medidas similares hacia otros sectores de mujeres. No existen medidas afirmativas destinadas a mejorar el acceso de las mujeres a cargos públicos de decisión no electivos, ni para la inserción en igualdad de condiciones en el sector público en general. No se contemplan tampoco factores como el monolingüismo guaraní, el origen rural, la pobreza, la cantidad de hijos o el hecho de ser únicas proveedoras del hogar para el establecimiento de preferencias o ventajas para el acceso al empleo, a la educación, al crédito o a la vivienda.

Por tanto, la CODEHUPY solicita al Comité enfoque su atención en la necesidad de que el Estado paraguayo reglamente la prohibición de discriminación en general, y en particular las fundamentadas en el sexo y en el género, elimine las discriminaciones explícitas que perjudican a las mujeres y están vigentes en la legislación paraguaya e introduzca acciones afirmativas para revertir los efectos de la discriminación hacia las mujeres en diversos planos de la vida.

Derecho de las mujeres a la vida

En lo referente a la protección del derecho a la vida en condiciones de igualdad para mujeres y hombres, merecen especial atención las muertes de mujeres debidas a enfermedades prevenibles, la mortalidad materna, las muertes de mujeres debidas a la

violencia en el hogar y en el marco de relaciones familiares, y las muertes relacionadas con hechos de violencia sexual.

Entre las principales causas de muerte de mujeres de entre 10 y 49 años están los tumores^[8], principalmente los del cuello uterino y de las mamas. Se estima que una mujer muere cada tres días en el Paraguay a causa del cáncer de cuello uterino, aunque los especialistas calculan un subregistro del 30%. La prevención de la mortalidad debida al cáncer del cuello uterino depende de su detección precoz a través del examen anual de Papanicolau. Dicho estudio debería hacerse a unas 980.000 mujeres al año, pero sólo llega actualmente a unas 100.000, con dificultades adicionales en lo relativo a la calidad del servicio y a la disponibilidad de los resultados. Esto muestra que el problema no ha sido asumido como una prioridad por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Codina, 2005).

Otra de las principales causas de la mortalidad de mujeres en el Paraguay son aquellas relacionadas con la maternidad, es decir, las muertes que se producen durante o luego de finalizado el embarazo, por causas no accidentales o incidentales relacionadas con el mismo o con su atención. La mortalidad materna merece una particular atención debido a que su impacto tiene relación con causas que son evitables a través de adecuados controles prenatales y del acceso a servicios de salud oportunos y de calidad.

La tasa global de fecundidad de las mujeres de 15 a 44 años está estimada actualmente en 2,9 hijos por mujer. Esta cifra ha disminuido ostensiblemente entre 1998 y 2004, en correlación inversa directa con un mayor uso de métodos anticonceptivos. La tasa de fecundidad es mayor en mujeres de niveles socioeconómicos menos favorecidos, con menor nivel educativo, en el sector de monolingües guaraníes y entre mujeres de sectores rurales (CEPEP, 2004: 75-78). Estos datos muestran la relevancia del acceso a información, recursos y servicios para una adecuada planificación de la reproducción. Sobre la mortalidad materna no existen datos tan precisos, pero es de suponer que los mismos factores estarían asociados con su mayor incidencia en la población femenina.

El Paraguay posee una tasa de mortalidad materna (TMM), registrada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) para el año 2003 en 183,5 por 100.000 nacidos vivos (MSPBS, 2004a). Sin embargo, el propio Ministerio reconoce las deficiencias de los sistemas nacionales de información en salud en cuanto a su cobertura, confiabilidad y oportunidad, señala que posee un subregistro de nacimientos del 51% y estima en 43,7% el subregistro de mortalidad (MSPBS, 2004b: 5). Si se considera el subregistro, la tasa de mortalidad materna estimada es mucho mayor (alrededor de 300 por 100.000 nacidos vivos). El país está ubicado entre los poseedores de una Alta Tasa de Mortalidad Materna según la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Considerando solamente la mortalidad materna registrada por el MSPBS, en un periodo de cinco años (2000 a 2004) han fallecido 741 mujeres. Las causas principales son, en orden de importancia: las hemorragias, el aborto, la toxemia y la sepsis. En el mismo periodo de cinco años, el MSPBS ha registrado la muerte de 167 mujeres por aborto, lo que representa un 23% del total de muertes maternas, aunque es probable que parte de las muertes registradas bajo los ítems de hemorragia y sepsis se hayan debido a las consecuencias del aborto, pero por deficiencias de los registros quedaron subsumidas bajo las otras causas. Sólo a partir de estas cifras oficiales, se puede afirmar que en el quinquenio 2000-2004 ha muerto una mujer cada dos días por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio, mientras que cada 11 días una mujer ha muerto a causa de aborto.

No existe en el Paraguay información oficial difundida acerca del impacto del aborto voluntario en las cifras antes expuestas. No obstante, en los datos correspondientes al 2003 se pudo establecer que el 57% de las muertes por aborto de ese año tenían como origen a abortos voluntarios, mientras que como espontáneo fue registrado sólo un caso y de los demás no se consignaba información alguna (Soto, 2004b: 6).

Si es escasa e incompleta la información sobre la mortalidad de mujeres debida al aborto, la referente al impacto de esta práctica en la vida y la salud femenina es prácticamente inexistente. No existen estadísticas acerca de la cantidad de mujeres con consecuencias del aborto atendidas en servicios de salud ni estimaciones sólidas acerca de cuántas mujeres estarían recurriendo a esta práctica en el país. Las llamadas cifras negras del aborto tienen relación directa con la ya señalada legislación que penaliza la interrupción voluntaria del embarazo. Los casos registrados son sólo parte de los que han resultado fatales; los demás permanecen ocultos por el temor a las consecuencias penales del hecho.

La única excepción a la penalización del aborto se contempla para situaciones en que la vida de la mujer está puesta en peligro por el embarazo o el parto. Sin embargo no existen antecedentes de casos en que se haya siquiera solicitado un permiso legal para realizar este procedimiento.

Aunque desde el MSPBS se afirma que existen instrucciones claras con respecto a la obligación de los establecimientos de salud de brindar atención a las mujeres que llegaran con complicaciones del aborto y no realizar denuncias a la fiscalía o a la policía, la realidad es diferente. En entrevistas realizadas a mujeres que recurrieron a un servicio hospitalario por complicaciones de un aborto voluntario se pudo determinar que a un 19% de las que habían recurrido antes a otro centro asistencial no les habían querido atender (Masi y Soto, s/f).

Sobre este tema se señala que si bien dentro de las políticas de salud se incluyen la información y proporción de las pastillas de anticoncepción de emergencia, que jugarían un rol relevante en la prevención del aborto, muy pocas mujeres en el país conocen sobre este método anticonceptivo (un 37,2% de las mujeres en edad fértil según la ENDSSR 2004) (CEPEP, 2004: 115). Además, existe en el país una férrea oposición por parte de algunos sectores cristianos a su uso y distribución. Estos sectores han logrado que el Comité de Bioética del Hospital de Clínicas, dependiente de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional (esto es, una institución que funciona con presupuesto público y que debe adecuarse a las políticas nacionales sobre el tema) hiciera el 9 de junio de 2005 una declaración de rechazo al uso de este método, por considerarlo contrario al derecho a la vida. Con ello se muestra la seria dificultad del Estado paraguayo de dar directrices claras con respecto a este tema y lograr que ellas sean respetadas en todos los ámbitos de aplicación de la política de salud gubernamental.

En sus últimas observaciones finales al Paraguay, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reiteró su preocupación formulada en 1996 por la persistencia de elevadas tasas de mortalidad materna, en particular las defunciones por abortos ilegales, el acceso limitado de las mujeres a la atención de salud y a los programas de planificación de la familia y la aparente necesidad desatendida de anticonceptivos. En tal sentido alentó al Estado a: a) actuar sin dilación y adoptar medidas eficaces para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna y para impedir que las mujeres tuvieran que recurrir a abortos peligrosos y para protegerlas de sus efectos negativos sobre su salud; b) fortalecer la ejecución de programas y políticas encaminados a brindar un acceso efectivo a las mujeres a la

información sobre la atención y los servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles, con la mira de prevenir abortos clandestinos; y celebrar una consulta nacional con la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, para examinar la penalización del aborto, una de las causas de las elevadas tasas de mortalidad de las mujeres (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 16 de febrero de 2005, parág. 32-33).

Considerando la gravedad de la mortalidad materna y el impacto del aborto en la misma, la CODEHUPY solicita al Comité que solicite al Estado paraguayo información acerca de las medidas políticas orientadas a la atención de las complicaciones del aborto, de la reglamentación para la vigencia efectiva de la excepción ya prevista a su penalización, así como de las medidas de prevención del impacto de esta práctica en la vida y en la salud de las mujeres, en particular a través de la proporción de información y de acceso a métodos anticonceptivos seguros, incluyendo a las píldoras anticonceptivas de emergencia.

Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (arts. 4 y 7 del Pacto)

Entre las situaciones que más gravemente afectan a la integridad física y psíquica de las mujeres, protegida en el artículo 7 del Pacto, así como el derecho a la vida protegido en el artículo 4, se encuentran los actos de violencia en el hogar, en el marco de las relaciones familiares y la violencia de carácter sexual. Un recuento de los casos de feminicidio producidos en el Paraguay entre enero de 1995 y febrero de 2005, basado solamente en datos aparecidos en la prensa local, indica la muerte de 316 mujeres en circunstancias de violencia doméstica, intrafamiliar y sexual; es decir, en el Paraguay de la última década una mujer ha muerto cada 12 días por estas causas. En el 61% de los casos consignados el victimario era pareja o ex pareja sentimental de la mujer^[9]. Tan sólo en el año 2004 fueron registrados por la Policía Nacional 317 hechos de coacción sexual y 104 tentativas de coacción sexual. El 91% de las víctimas de estos hechos fueron mujeres, y en un 70% de los casos los victimarios eran personas conocidas, vecinos o parientes de la víctima^[10].

Es sabido que en este tipo de delitos las principales víctimas son mujeres, por lo que la inadecuada protección de las personas frente a estos hechos es una forma de discriminación basada en el sexo. Son hechos que, pese a sus graves consecuencias, se naturalizan, invisibilizan y minimizan, siendo ello visible en la legislación y en las políticas sobre el tema.

Gran parte del personal de los centros de salud, la policía y los juzgados no está debidamente sensibilizado ante la problemática específica de las víctimas de delitos contra la autonomía sexual. No existe un espacio de privacidad adecuado para la atención de las víctimas. En los juicios se continúa realizando interrogatorios improcedentes, que se centran en aspectos irrelevantes para el caso, como son la vestimenta de la víctima o sus relaciones sexuales anteriores, llegando incluso a responsabilizarla de la agresión sufrida. Además, la excesiva duración de los procedimientos (superior a dos años), la constante revictimización de la agredida, sentencias con penas insuficientes (especialmente cuando se trata de una mujer adulta), muestran que el Estado paraguayo no garantiza una tutela judicial efectiva del derecho a la autonomía sexual de las mujeres.

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N° 28, solicita que se informe acerca de si el Estado Parte da posibilidades de acceso a un aborto en condiciones de seguridad a las mujeres que han quedado embarazadas como consecuencia de una violación. En Paraguay no se permite a las víctimas de violaciones acceder a esta posibilidad, aun cuando se trate de niñas o de adolescentes

cuyas vidas podrían correr riesgos por el embarazo o el parto y cuyas perspectivas de vida futura se verán afectadas por dificultades para la finalización de los estudios, la inserción laboral y la obtención de recursos económicos.

Ante este conjunto de situaciones, preocupa especialmente a la CODEHUPY el reciente rechazo parlamentario de la propuesta de ley para la creación de un Programa Nacional de Prevención y Asistencia a las Víctimas de Hechos Punibles contra la Autonomía Sexual y contra Menores. Entre otros objetivos, el proyecto pretendía garantizar el respeto, protección y ejercicio de los derechos humanos a las víctimas de estos actos, así como implementar servicios integrales, específicos, expeditivos, accesibles y gratuitos para la asistencia médica, psicológica, social y jurídica a las víctimas. A pesar de que el texto legal fue inicialmente aprobado en la Cámara de Senadores, posteriormente fue rechazado en la de Diputados. La misma cámara de origen del proyecto rechazó su aprobación en una segunda instancia, pues varios senadores y senadoras cambiaron de opinión sobre el proyecto que inicialmente habían defendido. El rechazo de ambas cámaras parlamentarias se debió al efecto de la presión de grupos cristianos conservadores que anunciaban que la ley legalizaba el aborto y el matrimonio entre personas de un mismo sexo. El proyecto de ley no aludía a ninguno de estos dos temas.

Toda una tipología de tratos crueles, inhumanos y degradantes sufridos por mujeres en el Paraguay son los hechos de violencia y las agresiones sexuales cometidos por agentes estatales en contextos de represión a manifestaciones sociales. La gran mayoría de los casos han sido denunciados por integrantes de organizaciones campesinas movilizadas en torno al derecho a la tierra, que frecuentemente sufren represión policial. No hay investigaciones ni resultados conocidos que determinen quiénes han sido los responsables y que establezcan sanciones y reparaciones para las víctimas. Esta forma de violencia policial impulsó a que mujeres de la Federación Nacional Campesina crearan una coordinadora para luchar contra la violencia sexual y de género en los asentamientos rurales. A continuación se transcriben las situaciones denunciadas por esta organización, por ser representativas de esta extendida forma de violación de los derechos humanos:

Ocupación de Ypekuá (Dpto. de Caaguazú): Alrededor de 40 compañeras golpeadas, torturadas y detenidas, entre las cuales una de ellas perdió a su hija estando aún en el vientre como consecuencia de las patadas que recibió de la policía, y en cuyo nombre hoy el asentamiento se denomina "Juliana Fleitas".

Ocupación de Crescencio González (Dpto. de San Pedro): Además de los cuatro compañeros muertos en manos de las fuerzas represivas, el trato que recibieron las compañeras giró en torno a patadas, amenazas de muerte y violación, burlas sobre la condición de ser mujer, y manoseos.

Ocupación de Kagueti (Dpto. de Caazapá): "El infierno de Isla Alta" fue denominado por las propias compañeras que sufrieron innumerables atropellos en su condición de mujeres pobres; además de los ya conocidos tratos degradantes, burlas, amenazas de muerte, manoseos y golpes en genitales, una compañera fue violada con trompetilla de fusil.

Asentamiento San Pedro (Dpto. de Caaguazú): 20 compañeras con 30 niños fueron detenidos y trasladados a la Penitenciaría de Villarrica en donde permanecieron durante ocho días, soportando todo tipo de tratos inhumanos y sin atención médica, ya que muchas de ellas habían sufrido golpes e incluso fracturas.

Colonia 3 de Noviembre: En torno a la lucha contra la agroexportación y la resistencia de las comunidades ante las fumigaciones, nuevamente, en medio de la represión las mujeres sufrieron golpes de todo tipo, además de disparos con balines de goma. En otro momento, y alrededor del mismo objetivo, en Ypekuá la represión de los cascos azules dejó compañeras sumamente golpeadas y una de

ellas secuestrada durante 48 horas. Asimismo, y en un intento de solidarizarse con esta comunidad, fueron recibidos por estos mismos cascos azules dirigidos por el Fiscal Baranda, además de acribillar y asesinar a dos compañeros, las mujeres también recibieron “su parte”: golpes de patadas, cachiporras, manoseos, amenazas de que serían muertas y/o violadas, e intento concreto de violación.

Todas estas sistemáticas situaciones de violencia estatal contra las mujeres campesinas, en su momento fueron denunciadas ante las autoridades de turno; sin embargo, el silencio y la impunidad siguen siendo los resultados de la ya evidente complicidad entre los distintos poderes del Estado. Y no sólo eso, sino que en el caso concreto de lo ocurrido en Caazapá, el personaje que dirigió la brutal represión fue nada menos que premiado con su posterior ascenso como Sub-Comandante de la Policía Nacional en ese entonces, el comisario José Dolores Sánchez. Y mientras los verdaderos delincuentes, asesinos y violadores de sectores populares son premiados y siguen libres de toda culpa, las compañeras que atravesaron por las situaciones mencionadas tienen sobre sus espaldas heridas físicas y psicológicas no cicatrizadas, hijos muertos e incluso órdenes de capturas vigentes hasta el momento^[11].

Preocupada por la gravedad de los hechos y por la impunidad que los rodea, la CODEHUPY considera oportuno que el Comité sea informado por el Estado paraguayo acerca de medidas para evitar, investigar y castigar la violencia física y sexual contra las mujeres, ejercida por agentes estatales en contextos de represión de las fuerzas públicas hacia organizaciones sociales movilizadas en torno a demandas de tierras.

Derecho de las mujeres a participar en la dirección de asuntos públicos (art. 25 del Pacto)

En lo referente al derecho de las mujeres a participar en la vida pública plenamente y en condiciones de igualdad, garantizado en el art. 25 del Pacto, en el Paraguay persiste una subrepresentación femenina en los espacios de poder del Estado, tanto electivos como de designación, situación que se verifica además en los lugares de poder de los partidos políticos e incluso en los de organizaciones sociales. Aun cuando el Estado informa sobre las medidas legislativas orientadas a superar esta discriminación (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 135-139), no reconoce la absoluta insuficiencia de todas estas medidas para lograr avances decisivos en la materia. Como ya se señaló, la cuota de participación del 20% prevista en la legislación electoral como medida de acción positiva, es actualmente ineficaz para mejorar los resultados electorales.

El país sigue teniendo un porcentaje de participación parlamentaria considerado entre los más bajos de la región (10,4%). Los resultados electorales totales de las tres últimas elecciones generales que tuvo el Paraguay (1993, 1998 y 2003) indican apenas un pequeño aumento de mujeres de entre tres y cuatro por ciento en cada periodo. Si ese ritmo se sostuviera, recién en el 2063 se llegaría a un resultado paritario, luego de doce eventos electorales más^[12]. En el 2003 por primera vez fue electa una gobernadora entre los 17 titulares departamentales y un 14,1% de las concejalías departamentales pasaron a ser ocupadas por mujeres. Las concejalías municipales representan un 17,7% sobre el total de concejalías electas en el 2001, mientras que sólo el 5% de las intendencias es ocupado por mujeres.

Persiste además la desigualdad numérica en cargos relevantes no electivos de la función pública, aun cuando hay dos titulares de ministerios entre los diez existentes y varias titulares de secretarías cuyos cargos tienen rango ministerial. El nombramiento

de una mujer en la Corte Suprema de Justicia rompe una larga tradición de exclusión total, pero es insuficiente pues aún está lejos de satisfacer la aspiración de igualdad de acceso. Son mujeres el 30,2% de las juezas y jueces; sin embargo, el porcentaje es menor en los tribunales de apelación (18%)[\[13\]](#).

Al respecto, en sus últimas Observaciones finales al Paraguay, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reiteró su preocupación formulada en 1996 respecto de estos aspectos, observó que no se habían adoptado medidas adecuadas para revertir la baja participación de la mujer en los organismos de adopción de decisiones y en la vida política y pública, y reiteró su recomendación anterior que alentaba al Paraguay a adoptar y aplicar un sistema de cuotas en los órganos de decisión en todas las esferas y niveles posibles, incluyendo los poderes públicos, los partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 7 de la CEDAW, e instó al Estado a que procediera a abordar dicha recomendación sin dilación (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 16 de febrero de 2005, parág. 18-19).

La CODEHUPY considera de gran relevancia que el Estado paraguayo informe al Comité de Derechos Humanos acerca de los mecanismos que pondrá en marcha para evitar que se siga reproduciendo la exclusión femenina de espacios de poder en la vida pública, así como sobre la efectividad de estos mecanismos para que los objetivos propuestos sean alcanzados en plazos razonables.

Artículo 6 - Derecho a la Vida

El Estado de Paraguay, en su *Segundo Informe Periódico*, realiza una exhaustiva exposición de las normas de carácter penal que se han dictado en garantía del derecho a la vida (CCPR/C/PRY/2004/2, párrs. 175-199). Lastimosamente, omitió informar sobre la relación existente entre las altas tasas de mortalidad materna y las leyes penales sobre aborto que aún no fueron revisadas a la luz de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos[\[14\]](#).

Igualmente, ha omitido señalar a la atención del Comité los factores y dificultades que aún enfrenta para eliminar completamente la práctica de ejecuciones arbitrarias por sus fuerzas públicas y muertes de personas bajo custodia del Estado, así como señalar factores que propician la impunidad judicial en la materia.

No obstante no existir políticas oficiales de ejecuciones extrajudiciales de disidentes políticos como en otras épocas, se continúan registrando homicidios contra personas en circunstancias que llevan a presumir responsabilidad del Estado en estos casos. Sobre todo, en intervenciones realizadas por agentes públicos en los que es presumible el uso desproporcionado o ilegítimo de fuerza, en procedimientos que no se ajustan a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*.

Un autodiagnóstico elaborado por la Policía Nacional, con apoyo financiero y técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, acerca de la preparación de los efectivos de la fuerza pública en relación al uso de las armas de fuego brinda esta conclusión:

“Aunque pueda parecer increíble, no existe en la PN el concepto de arma de dotación. Cada policía compra su arma y no hay especificaciones estandarizadas para ello. Al menos el 90% del personal cumple su servicio con un arma particular, según afirma la comisión de “Operaciones e Inteligencia”. Por ello, no parece superfluo decir que las armas policiales

deben ser adquiridas por el Estado. La Institución ha de ser quien defina el tipo del arma y el calibre de la munición y quien las entregue a oficiales y suboficiales en servicio activo para uso reglamentario.

Tampoco se hace un control previo de tiro, con custodia y archivo de casquillos, de manera que puedan establecerse las características de cada arma y de las balas que dispara. Como, además, los tipos de armas y municiones no están estandarizados, no hay manera de verificar en la práctica si el uso del arma de fuego se ha hecho siguiendo las reglas de necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, no hay ningún control real sobre el uso de armas de fuego por miembros de la PN.

Sin embargo, en forma contradictoria, la PN cuenta con 5073 fusiles belgas, 362 fusiles chinos, 313 brasileros, 121 alemanes y 30 italianos, además de cuatro morteros y ocho ametralladoras pesadas. Su armamento es el propio de un ejército y por tanto inadecuado para la tarea policial, y no es el que debe corresponder a un cuerpo de seguridad ciudadana. Las armas largas son sólo de apoyo, deben conservadas en armerías especializadas, y sólo podrán usarse cuando a juicio del mando policial la situación lo amerite.

Finalmente, el policía no recibe instrucción de tiro. El sistema educativo policial no cuenta con un polígono con todas las especificaciones que se requieren y no tiene munición para hacer prácticas. Por ello, no puede sorprender que de 124 policías muertos en acto de servicio entre 1996 y mediados del año 2000, 18 policías, el 14.5%, lo haya sido por sus propios compañeros o por su propia mano a causa de la manipulación inadecuada del arma de fuego. 10 de ellos fueron conscriptos, lo que no es extraño si se considera que la instrucción que reciben quienes prestan 'servicio militar' en la Institución es escasa o nula.

La pregunta que queda, por supuesto, es cuántos civiles pueden haber perdido la vida a manos de policías en circunstancias similares" (Nieto, 2001:32-33).

Ejecuciones arbitrarias y muertes bajo custodia del Estado

La CODEHUPY releva en sus informes anuales sobre derechos humanos en el periodo 1996-2004^[15], un total de 35 casos de homicidios arbitrarios y ejecuciones extrajudiciales cometidos por la Policía Nacional; esta cifra no es definitiva ni exhaustiva. En muchos de estos casos, se observa que las muertes sobrevinieron con posterioridad a la detención, como consecuencia de los maltratos infligidos a los detenidos y la falta de una atención adecuada y rápida. Asimismo, es muy frecuente la aplicación del denominado "gatillo fácil", o el uso sin previa advertencia ni necesidad del arma fuego contra personas que no amenazaban la vida de terceros.

El respeto al derecho a la vida supone la obligación positiva de garantizar medios idóneos para protegerla y preservarla, que en los casos de personas sometidas a custodia del Estado por cualquier orden judicial, administrativa o de la índole que sea, adquiere exigencias más severas en la prevención de situaciones que, incluso por omisión, pudieran derivar en la supresión de la inviolabilidad de la vida. En este sentido, la vulnerabilidad de las personas bajo custodia del Estado se agrava por la ausencia de garantías mínimas para la vida y la integridad física, en particular de las personas que se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios. La CODEHUPY, sin mantener un registro exhaustivo, consigna en sus informes anuales

un total de 52 personas víctimas de violaciones al derecho a la vida en establecimientos penitenciarios, mientras se encontraban en prisión preventiva o cumpliendo condenas privativas de libertad.

Muchos de los homicidios que ocurren en el interior de los penales se producen por la acción de otros internos, en actos de violencia o en muertes por encargo, lo que revela las escasas condiciones de seguridad interna existentes^[16]. El personal de custodia de penitenciarías no cuenta con preparación y equipamiento necesario para la realización de su cometido de acuerdo con los estándares internacionales que orientan la cuestión. Por ejemplo, no se cumplen estrictamente las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en lo relativo a la prohibición de portación y uso de armas por parte del personal de custodia en los centros de detención de adolescentes infractores.

Ejecuciones arbitrarias contra miembros de organizaciones campesinas

Si bien la mayor parte de los homicidios arbitrarios post-1989 son casuales, inconexos o están desprovistos de intencionalidad política, esto no es aplicable al movimiento campesino en el contexto de la lucha por la tierra durante los años 1989-2004.

Quizás sean las organizaciones campesinas el sector social que sufrió de un modo más claro la acción sostenida de eliminación física de sus miembros por parte de civiles armados que operan en las zonas rurales organizados por terratenientes y, en algunos casos, de agentes del Estado. El Centro de Documentación y Estudios (CDE), organización miembro de CODEHUPY, cuenta con una sistematización de los campesinos y campesinas de las organizaciones que murieron violentamente en distintas circunstancias entre 1989 y 2004 (Pilz et. al., 2004), que se eleva a 83 (2 mujeres y 81 hombres), la mayoría de los cuales (44 casos) cayeron en emboscadas preparadas por grupos parapoliciales (sicarios, y personal de las haciendas) con la aquiescencia, y a veces con la colaboración directa, de la Policía Nacional; en 18 casos hubo participación directa de agentes de la Policía Nacional y en los casos restantes no se cuenta con toda la información disponible para poder determinar la autoría. Todos estos casos han recibido una insuficiente investigación judicial.

El problema de las ejecuciones contra miembros de las organizaciones campesinas se encuentra estrechamente ligado a los conflictos generados por la desigual distribución de la tierra en Paraguay:

“El principal punto de conflicto entre el Estado y los movimientos campesinos, se sigue planteando en relación al acceso a la tierra. Frente a la inexistencia de planes de reforma agraria, la estrategia mayormente utilizada por las organizaciones desde el inicio de la transición democrática en 1989, continúa siendo forzar la negociación mediante la toma y ocupación de inmuebles privados que se consideran latifundarios o no racionalmente explotados. Esta estrategia de desobediencia civil se encuentra penalizada en la legislación vigente con hasta dos años de pena privativa de libertad (art. 142 del Código Penal que tipifica el delito de invasión de inmueble ajeno), lo que faculta a los órganos jurisdiccionales a intervenir ordenando desalojos y detenciones de los implicados para su juzgamiento penal” (Riquelme, 2002:223).

Durante los años 1990-2004 se han producido un promedio de 50 conflictos agrarios por año, con el 2004 como año pico con 162 conflictos y 118 ocupaciones de

inmuebles; entre esos años se produjeron 342 desalojos y la detención y procesamiento penal de 6.133 campesinos/as ocupantes (Piliz et. al., 2004).

La Policía Nacional mantiene en vigor una *Guía de Procedimiento Policial*, la que sin embargo es muy ambigua y carente de precisión en lo referente al uso de armas de fuego y a las medidas de persuasión previas, y no se encuentra ajustada a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. En tales circunstancias, la Policía no observa un protocolo de uso de la fuerza y de armas de fuego ajustado a los estándares internacionales para la intervención en manifestaciones, sean estas lícitas o ilícitas (bloqueo de carreteras o desalojos de ocupaciones). En estos casos es generalizada la actuación de efectivos policiales que no tienen entrenamiento para intervención en manifestaciones, así como tampoco cuentan con el equipo autoprotector y armamentos no letales que disminuyan al mínimo la posibilidad de causar lesiones o la muerte. En estos casos, la intervención de agentes no especializados provoca que los mismos utilicen irreflexivamente su arma de fuego contra la multitud, llegando en ocasiones a provocar la muerte o lesiones graves a la integridad física de los y las manifestantes.

Asimismo, el Estado, al verse superado en su capacidad de contener las invasiones, permite que los propietarios recurran a crear y sostener grupos parapoliciales con guardias civiles armados que se encargan de amedrentar y atentar contra la vida de los miembros de organizaciones campesinas que amenazan con invadir sus inmuebles.

Muertes de soldados en el servicio militar obligatorio

Desde la caída de la dictadura hasta el presente, se registran 110 muertes de soldados y niños soldados durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio en las unidades militares y policiales, sin que la justicia ordinaria haya investigado en forma debida ni castigados los responsables de tales hechos.

Las causas presuntas de estas muertes son varias. Desde fallecidos en enfrentamientos armados durante golpes de Estado, pasando por falta de atención médica adecuada, falta de garantías para la vida y la integridad física que ofrecen el material bélico, el equipo y las instalaciones y los castigos propinados por sus superiores, en el marco del régimen disciplinario de facto que impera dentro de las unidades militares, de suma dureza y rigor.

Sobre este aspecto el Estado de Paraguay ya fue observado en anteriores ocasiones por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2001: 104-106) y por el Comité de Derechos del Niño (CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001, párrs. 45-46; CRC/C/15/Add.75, 18 de junio de 1997, párr. 36)

Deber de investigar y sancionar las ejecuciones arbitrarias

Si bien la obligación de investigar y sancionar a los funcionarios responsables de perpetrar una ejecución arbitraria corresponde al Ministerio Público y al Poder Judicial, lamentablemente el Estado ha omitido señalar a la atención del Comité las medidas judiciales adoptadas al respecto. Así como el Estado de Paraguay no ha señalado ninguna de las condenas que ha aplicado a agentes públicos hallados culpables de ejecuciones extrajudiciales^[17], tampoco ha señalado los casos en los que los victimarios han quedado impunes, y los factores que han contribuido a ello.

En un caso ocurrido durante un motín en la Correccional de Menores “Panchito López” de Asunción, el 25 de julio del 2001, un interno de 18 años, Benito Augusto Adorno resultó víctima de un disparo de arma de fuego efectuado por un guardia del instituto. Benito Adorno falleció el 6 de agosto, a consecuencia de la herida de arma de fuego recibida, que le había interesado el abdomen. Tras este motín el Ministerio Público inició una investigación fiscal del motín y de las circunstancias de la muerte de Adorno. En una primera etapa, el Ministerio Público imputó al guardiacárcel Francisco Javier González Orué quien en ese momento se encontraba cubriendo el puesto de guardia sobre la terraza del pabellón 2, armado con una escopeta calibre 12 y un revólver. De acuerdo al testimonio de los testigos, el mismo había disparado ambas armas en contra del interno, aunque en su declaración, manifestó que fueron disparos intimidatorios al aire. El 12 de agosto de 2002 una juez penal de garantías resolvió absolver de culpa y pena a González Orué debido a la falta de pruebas periciales que probaran que la bala que mató al joven Benito Augusto Adorno salió de su arma. Por este homicidio, el Paraguay fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violación al derecho a la vida y dispuso el pago de una indemnización compensatoria, entre otras medidas de reparación, que aún no fueron satisfechas por el Paraguay[18].

En otro caso ocurrido el 24 de diciembre del 2000, cerca de la medianoche, un grupo policial destinado al servicio de la Comisaría 20 de Asunción compuesto por los agentes Néstor Wenceslao Ojeda López, Gilberto Demoffonte Bareiro, Remigio Ocampos Rojas Micher Osvaldo Aquino y Benjamín Medina Vera intervino en un barrio popular de la capital a raíz de una denuncia telefónica hecha por un vecino en contra de unos adolescentes que estaban ebrios causando desórdenes en la vía pública. De acuerdo al relato coincidente de los numerosos testigos presenciales, los policías detuvieron y maltrataron con golpes a unos adolescentes en la calle a quienes dieron órdenes de retirarse del lugar. Los jóvenes huyeron asustados, guareciéndose en el domicilio de unos vecinos del lugar pero los policías fueron en su persecución, ingresando al domicilio y golpeando al dueño de casa. Luego de eso se retiraron del lugar, a bordo de su vehículo pero tuvieron un altercado con una persona ebria que les obstruía el paso en la calle, pero que fue retirado rápidamente por sus familiares por evitar mayores problemas con la Policía. En ese momento, y de acuerdo a los testimonios que obran en el expediente, los agentes perdieron el control y empezaron a disparar a sangre fría en contra de la gente que se había congregado en el lugar, momento en que fue acertado de un disparo el niño Gil Agustín Ovelar (7 años), vecino del lugar, quien murió en el acto. De acuerdo con vecinos que presenciaron el hecho, éstos sindicaron como autor del disparo a Néstor Ojeda, quien portaba una pistola ametralladora Beretta, que, según testificaron, fue además el que más disparos realizó. Los policías intentaron huir del lugar, pero varios vecinos obstruyeron el paso del vehículo, y obligaron al chofer a trasladar el cuerpo hasta el hospital.

De acuerdo al proceso abierto, tres policías –Néstor Ojeda, Benjamín Medina y Remigio Ocampos- reconocieron haber disparado, pero al aire y respondiendo a disparos que supuestamente provenían de una turba alcoholizada que les estaba acosando y arrojando gran cantidad de proyectiles. Al menos trece testigos comparecieron, muchos de los cuales fueron coherentes en la versión dada, desmintiendo que se haya atacado a los policías. Además, se recogieron numerosas evidencias de proyectiles y vainillas servidas de las armas identificadas de los agentes, que se complementan con la autopsia del niño Gil Agustín, la conducta inmediatamente anterior y posterior al hecho y los antecedentes de algunos policías implicados[19]. Pero, la fiscal del caso, inexplicablemente solicitó el sobreseimiento libre de todos los policías, pedido que fue confirmado por el Fiscal General del Estado

y otorgado por el Juez. El padre de la víctima apeló la resolución, y el Tribunal confirmó el sobreseimiento basado en que el Ministerio Público tiene en forma exclusiva la acción penal pública en el actual nuevo sistema procesal penal[20].

Otro caso patente de impunidad fue la ejecución extrajudicial de Derlis Alcides Villagra Estigarribia, ocurrida en Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná) el 28 de mayo de 2001.

Un Tribunal de Sentencia de la circunscripción judicial del Alto Paraná, presidido por Carmen Teresa Barrios Martínez e integrado por Ana María Arréllaga de Castillo y José Gabriel Ecurra Franco, juzgó el caso el 21 y 22 de marzo del 2002 y consideró que se demostró suficientemente la responsabilidad del ex jefe del Departamento de Investigación de Delitos del Alto Paraná, comisario Hermes Enríquez Argaña bajo el cargo de homicidio doloso y lo condenó a la pena privativa de libertad de 8 años en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional, en libre comunicación y disposición de la judicatura competente, pena que tendría compurgada en fecha 21 19 de fecha 26 de marzo de 2002) mientras que absolvió a °de marzo de 2010 (SD N los otros dos acusados, los suboficiales de policía Benjamín de la Cruz Leiva y Antonio González . El Tribunal de Apelaciones, Tercera Sala, Sala Penal de la VI Circunscripción Judicial de Alto Paraná y Canindeyu, desestimó un recurso de apelación especial y confirmó la pena (Acuerdo y Sentencia N° 41 de fecha 28 de junio de 2002)[21].

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

La Corte Suprema de Justicia consideró en un fallo con brevísimos fundamentos, que no existía pruebas producidas que justifiquen “la existencia del nexo causal requerido en la estructura del hecho punible, ni han vinculado sus apreciaciones a elementos probatorios producidos en el juicio oral y público hasta la certeza positiva de que la conducta de Hermes Enríquez Argaña fuese la que produjo la muerte de la víctima”. En consecuencia, resolvieron la absolución[22].

Cuestión de la Pena de Muerte

Paraguay es Estado parte del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte (Ley N° 400/94), y del *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte* (Ley N° 1.557/00). Asimismo, tal como lo señala el Estado en su *Segundo Informe Periódico* (CCPR/C/PRY/2004/2, parrs. 188 y 197), en la Constitución de 1992 declaró abolida la pena de muerte (art. 4) y el Código Penal de 1997 la eliminó como sanción en la jurisdicción común. Su restablecimiento es imposible, porque así lo determina la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 4.3, que “*prohíbe de modo absoluto el restablecimiento de la pena capital para todo tipo de delito, de tal manera que la decisión de un Estado Parte en la Convención, cualquiera sea el tiempo en que la haya adoptado, en el sentido de abolir la pena de muerte se convierte, ipso jure, en una resolución definitiva e irrevocable*”[23].

Sin embargo, y a pesar de no haber realizado las reservas previstas a la aplicación de la pena de muerte para delitos graves de carácter militar en tiempo de guerra, la legislación penal de las Fuerzas Armadas la mantiene para 9 delitos en tiempos de paz[24] y 37 delitos en tiempo de guerra[25], circunstancia en la que esa jurisdicción se extiende incluso a civiles, por ejemplo las personas que ayuden o cooperen con los desertores son condenadas a muerte (art. 157). En algunos casos, se tiene aún previsto como sanción el diezmar la tropa, como por ejemplo para el delito de *deserción de tropa* en tiempo de guerra (art. 151), cuando la misma se realiza en forma tumultuaria por más de 10 individuos, se condena a todos a la pena de muerte, pero se la ejecuta en uno de cada diez escogidos al azar, con el meritorio fin de ahorrar soldados para próximas batallas. En el supuesto del delito de *cobardía* (art. 236), la pena aplicable es la ejecución sumaria del *cobarde* por parte de sus camaradas en el mismo momento en que el militar comete un acto de *cobardía* frente al enemigo -o la destrucción de su aeronave o vehículo en su caso- sin fórmula de juicio alguno, desde luego.

El hecho que la pena de muerte no se aplique por parte de los tribunales militares desde hace muchos años no es sino un argumento más a favor de la derogación de la arcaica legislación penal militar, con el fin de eliminar definitivamente de ella –para evitar cualquier duda- estas penas insólitas, arbitrarias e inhumanas, precaviéndonos de la autonomía de facto con que operan estos fueros especiales.

Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

En el *Segundo informe periódico* el Estado de Paraguay ha presentado al Comité una completa sistematización de la legislación interna aplicable a la prohibición de la tortura, y ha informado acerca de los cambios legislativos operados en su legislación penal y procesal penal interna, en adecuación a la Constitución de 1992 y a los compromisos internacionales de derechos humanos (CCPR/C/PRY/2004/2, párrs. 204-226; 230-232; 235-237). Sin embargo, el Estado ha omitido reconocer la persistencia de la tortura como práctica en el Paraguay post dictatorial, los obstáculos que persisten para erradicar la tortura y los incumplimientos que se registran en materia de compromisos internacionales de derechos humanos.

Parecen existir patrones similares en relación a los ámbitos institucionales en los que se practica la tortura. En primer lugar, íntimamente vinculado al fenómeno de las detenciones sin orden judicial, cuando un sospechoso es detenido por la Policía, porque ha sido sorprendido *in fraganti* o porque se le vincula a un hecho anterior denunciado y bajo investigación policial, es muy probable que sea apremiado por los agentes en los centros primarios de detención para declararse culpable, confirmar la sospecha policial, otorgar más pistas que permitan encontrar la cosa robada o hurtada y así cerrar el círculo, o delatar a otros supuestos autores o cómplices. En algunos casos, el factor corrupción juega un papel determinante en la práctica de la tortura, cuando algunos agentes la aplican con fines de extorsión a cambio de no informar de la detención al Ministerio Público. Los métodos más frecuentes, de acuerdo a las denuncias registradas, son los golpes con puños, patadas y cachiporras, así como la asfixia mediante una bolsa de plástico o la inmersión de la cabeza en un recipiente con agua. Otras veces, la tortura es psicológica, provocando profundas angustias en las personas mediante su secuestro, incomunicación y amenazas de ejecución extrajudicial. Cuando la persona detenida es mujer, el riesgo de ser sometida a apremios ilegales es mayor, por el componente de agresión a su autonomía sexual, que no es frecuente en el caso de los hombres.

Asimismo, son frecuentes las denuncias de aplicación de malos tratos y castigos corporales a la población penitenciaria por parte de los funcionarios encargados de la vigilancia de los penales con el fin de punir actos de indisciplina, muy en especial en los centros de detención de menores infractores. Resalta la aplicación de las celdas de aislamiento usadas de un modo normal y extensivo en adolescentes privados de libertad, a despecho de las normas internacionales. De igual manera, en los cuarteles es sumamente frecuente el uso de golpes, ejercicios físicos extenuantes, privación del sueño o la alimentación, y formas similares de maltrato como medio de disciplina de los soldados que cumplen el servicio militar obligatorio.

Con el inicio de la transición democrática, se pensó que la tortura iría a desaparecer como medio de control y represión de la oposición política. Sin embargo, a partir del año 2000, la CODEHUPY ha constatado fehacientemente que la tortura volvió a ser aplicada a grupos de la oposición política que se alzaron en armas contra el gobierno o contra miembros de un partido a quienes el Ministerio Público acusa de realizar secuestros con fines extorsivos para recaudar dinero para acciones políticas ulteriores.

Esta situación ha sido objeto de una observación anterior del Comité insuficientemente atendida (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 15). Asimismo, otros organismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos con competencia para analizar el cumplimiento de la prohibición de torturar han señalado al Paraguay^[26] que constituye un grave motivo de preocupación la práctica de la tortura, “especialmente en las comisarías y centros primarios de detención, con el objeto de obtener confesiones o información, las cuales son aceptadas por los jueces para abrir procesos contra las víctimas”. Estas prácticas también son usuales como castigos a los conscriptos que cumplen el servicio militar obligatorio y a las personas, mayores y menores de edad, recluidas en instituciones penitenciarias civiles.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cuestión de la tortura sigue siendo “un problema recurrente” en Paraguay, y que “los agentes policiales son los principales responsables por los casos de tortura, y que éstas se producen principalmente en las Comisarías policiales”. La persistencia de la tortura, de acuerdo a la opinión de la CIDH, obedece entre otras causas, a la permanencia en filas policiales y militares de agentes formados durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). A la falta de una adecuada capacitación en prácticas respetuosas de la democracia y los derechos humanos de los agentes públicos, se debe sumar la “intrincada estructura basada en cadenas de mandos, que dificulta muchas veces la determinación de responsabilidad individual en casos de abusos por parte de sus miembros” (OEA/Ser./L/VII.110, doc. 52., 9 de marzo del 2001, párr. 36-37).

En resumidas cuentas se puede señalar que el problema radica en una **insuficiencia legal**, en una **falta de políticas públicas** y en la **impunidad fiscal-judicial**. O como sostiene la CIDH:

“La Comisión no cuenta con información de que se haya estructurado hasta el presente una política oficial para detener la tortura. Tampoco la Comisión ha sido informada de que se haya sancionado efectivamente a quienes se encuentran responsables de haber torturado. Por último, la Comisión no ha sido informada de iniciativas legislativas para modificar el artículo 309 del Código Penal a fin de que se tipifique el delito de tortura en la requerida compatibilidad con las convenciones internacionales” (OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 abril 2001, párr. 61).

Deber de tipificar adecuadamente el delito de tortura

El Código Penal de 1910 omitía la tipificación de este delito, por lo que existía un grave obstáculo legal para la persecución judicial de los funcionarios acusados por tortura perpetrada bajo su vigencia. Esta dificultad se proyecta con posterioridad a la reforma penal de 1997 en virtud del principio de irretroactividad de la ley penal para hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia. Por ello, las víctimas de casos de tortura anteriores a la vigencia del Código Penal de 1997 querellan bajo los tipos de lesión corporal o tentativa de homicidio, que no sancionan el hecho con penas adecuadas a su gravedad. Tal es el caso, por ejemplo, de Eusebio Torres, reconocido torturador del Departamento de Investigaciones de la Policía de la Capital quien recuperó definitivamente su libertad el 12 de marzo de 1996 por compurgamiento de pena. Como el delito de tortura no estaba tipificado en ese periodo, Torres estaba procesado por lesión corporal y homicidio frustrado.

La reforma del sistema penal que se inició con la adopción de un nuevo Código Penal (1997) introdujo por primera vez la tipificación del delito de tortura en la legislación interna (artículo 309) y otras formas análogas de tortura y tratos crueles bajo tipos como la coacción respecto de las declaraciones (artículo 308) y la lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas (artículo 307), en el capítulo correspondiente a los hechos punibles contra el ejercicio de las funciones públicas.

Sin embargo, el artículo 309 del Código Penal (CCPR/C/PRY/2004/2, párrs. 215-216), omite elementos esenciales que configuran el delito de tortura e incumple la obligación del Paraguay de adecuar su legislación penal interna al artículo 1º de la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, que establece una definición de lo que debe entenderse por tortura. Por ejemplo, el Código no sanciona el delito por el sólo hecho de su comisión, sino que exige la prueba de efectos o secuelas graves.

La inconsistente y errónea tipificación del delito de tortura en el Código Penal paraguayo constituye una traba legal para su persecución judicial y sanción. Ninguna iniciativa legislativa fue estudiada en el Poder Legislativo desde 1997 para subsanar esta situación, lo que constituye un reiterado incumplimiento de recomendaciones anteriores del Comité contra la Tortura (A/52/44, 5 de mayo de 1997, pr. 189-213; A/55/44, 10 de mayo de 2000, pr. 150 b).

Deber de adoptar medidas administrativas y de otra índole

La reforma del sistema del procedimiento penal, iniciada con la sanción y puesta en vigencia de la Ley N° 1.286/98, que tuvo la intención de reemplazar el viejo sistema penal inquisitivo por un nuevo sistema basado en el paradigma garantista y acusatorio, hubiera bastado de haberse llevado a buen puerto hasta el final, para ser suficiente garantía de no repetición, y como valla legal a los apremios policiales en la investigación criminal.

Sin embargo, no sólo las fuerzas políticas que impulsaron la reforma no soportaron la contestación de los sectores que se vieron afectados por ella, sino que los viejos vicios y prácticas del sistema inquisitivo demostraron tener una enorme capacidad de supervivencia en el nuevo esquema procesal.

Un autodiagnóstico reciente llevado a cabo por la Policía Nacional, con apoyo financiero y técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Nieto, 2001), reveló numerosos factores institucionales que son coadyuvantes a la pervivencia de las prácticas de tortura en los centros primarios de detención y en el marco de la investigación criminal.

De acuerdo a esta evaluación, la Policía Nacional no ha llevado con éxito el proceso de ajuste al nuevo régimen procesal penal y su función de auxiliar judicial en esa área; no existen políticas públicas de seguridad ciudadana ni políticas policiales en la materia. Ante la inexistencia de directrices, el mando policial improvisa de acuerdo a criterios varios. La coordinación con otros organismos del sistema de justicia que cumplen roles importantes en materia de seguridad ciudadana es inexistente o muy débil y la Policía no cuenta con sistemas de información confiable. No existe la inspección policial ni un departamento de asuntos internos ni otro sistema de control alternativo de la actividad policial, existe muy poco control superior y la disciplina es totalmente militarizada. El policía no está capacitado para asumir roles de liderazgo comunitario ni para relacionarse adecuadamente con la sociedad; la educación que se brinda en las instituciones de enseñanza policial es sumamente formal y tradicional y no prepara suficientemente en los aspectos operativos[27].

Como ejemplo de estos señalamientos, cabe la preocupante cantidad de jóvenes policías ex torturadores de la dictadura de Alfredo Stroessner que continúan en carrera y ocupan puestos importantes en la actualidad. No hubo en toda la transición democrática ninguna política de lustración con las fuerzas policiales, así como tampoco existe un mecanismo de control, tanto en el Ejecutivo como en la Cámara de Senadores[28], para cruzar los pedidos de ascensos y promociones de grado de policías y militares con los registros de procesos abiertos en el Poder Judicial por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura, lo que impediría que oficiales con antecedentes represivos continúen impunemente en carrera.

Un caso de estos se dio en noviembre del 2000, cuando el Poder Ejecutivo nombró como director del Colegio de Policía al comisario Fausto Fleitas. A partir de las fotografías suyas que aparecieron en la prensa en relación a su designación, una de sus víctimas, Carlos Fontclara, lo reconoció como uno de los policías que lo había torturado en 1976 en el Departamento de Investigaciones de la Policía de la Capital. El comisario Fleitas incluso reconoció ante la prensa que “en ese momento el método investigativo era la tortura ¡para qué vamos a engañarnos! Además ese sistema se utilizaba en todos los países del mundo”, al tiempo de defenderse de las acusaciones diciendo que él nunca había torturado a los detenidos, sino que “sólo los había pegado con sable” (La Nación, 24/10/2000). A partir de la denuncia de Fontclara, el Poder Ejecutivo revió el nombramiento, no obstante trasladó a Fleitas a otro puesto sin responsabilidad en la educación de nuevos agentes.

En otro sentido, un profundo diagnóstico llevado a cabo por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) sobre las reformas de los sistemas penales de cuatro países de América Latina, señala en el capítulo sobre el Paraguay en relación a este tema esta preocupante conclusión:

“Por otra parte, también ha sido problemática la supresión de las facultades policiales para el desarrollo de investigaciones autónomas. Por un lado, en algunos casos se comprueba que la policía ha persistido en la realización de este tipo de investigaciones contrariando lo dispuesto en la ley y, por la otra, en algunas ocasiones la policía se escuda en esta falta de autonomía para inhibirse de actuar en situaciones en que ello resultaría claramente necesario y apropiado, de acuerdo con la ley.

“Los actores entrevistados en general reconocen un mejoramiento importante en cuanto a la reducción de los abusos policiales. La ley de hecho no permite a la policía interrogar a los detenidos. No obstante, aparentemente continúa la práctica de interrogar a los detenidos y

consignar sus declaraciones caracterizándolas como espontáneas. A su vez, en algunas ocasiones han sido incorporadas al juicio oral por la vía del testimonio de los policías. En este sentido, destaca el hecho de que si bien los reclamos contra la arbitrariedad de los policías pueden causar la nulidad de una actuación en el proceso, éstos no causarían el procesamiento de los funcionarios policiales por arbitrariedad, lo cual dejaría vigentes dichas prácticas policiales.

“En la práctica, el control de la actividad investigativa sigue estando en manos de la policía, puesto que es ésta la que cuenta con las capacidades operativas. Por otra parte, los delitos que se persiguen con efectividad son mayoritariamente aquellos en que la policía realiza una detención en situación de flagrancia, especialmente en robos, hurtos y drogas” (Riego y Santelices, 2002: 40-41).

Sin una reforma a fondo de la Policía, era bien previsible que la reforma del sistema procesal fuera a fracasar. Sin instrucciones, capacitación, directrices de política y sin control jurisdiccional es obvio que ante el delito el policía irá a hacer lo que siempre hizo.

Pero lo imprevisto fue que la justicia penal de garantías, declinando su poder de control jurisdiccional sobre el Ministerio Público, dejó que esta institución se mantenga extremadamente complaciente frente a las torturas y detenciones arbitrarias, avalando imputaciones y dictando órdenes de prisión preventiva sin mayores elementos que las autoinculpaciones que la Policía obtenía mediante apremios. Sin un control judicial efectivo y sin el control político sobre la institución, el Ministerio Público y el Poder Judicial se convirtieron en otros factores coadyuvantes de los abusos policiales.

Deber de investigar y sancionar el delito de tortura

Basta que por cualquier medio sea informado el Ministerio Público sobre un hecho de tortura, para que éste deba iniciar *ex officio* la investigación criminal al respecto, sin que tenga mayor relevancia el origen de la denuncia. Un medio frecuentemente usado en Paraguay es la manifestación de la persona detenida al momento de prestar su primera declaración como imputada ante la Fiscalía, dentro de las 24 horas siguientes a su aprehensión.

Sin embargo, la actitud del Ministerio Público en la práctica parece ser otra. No siempre son investigadas las denuncias, no se imputa a los responsables y desde la vigencia del Código Penal de 1997 no se ha dictado ninguna condena por tortura en ninguno de los casos denunciados, ya que ninguno de ellos llegó a juicio oral y público. El Paraguay informó en el *Segundo informe periódico* que la Unidad Fiscal Especializada en Derechos Humanos del Ministerio público, creada en el 2001^[29], tiene a su cargo 56 casos atendidos desde su creación (CCPR/C/PRY/2004/2, párr. 227). Ninguno de estos casos ha sido llevado a juicio oral y público, y en muchos de ellos se han dictado resoluciones de sobreseimiento de los denunciados.

La Unidad tiene a su cargo *“el ejercicio de la persecución y acción penal en los hechos punibles considerados como violaciones a los Derechos Humanos. En especial en aquellas causas, consideradas como tales, en que se encuentran involucrados como partícipes funcionarios públicos que hubieren cometido tales hechos en el ejercicio de su cargo o con motivo del mismo”*. Específicamente se declara competencia directa de esta Unidad los hechos comprendidos en los delitos de toma de rehenes (art. 127), lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas (art. 307), coacción respecto de declaración (art. 308), tortura (art. 309), persecución de inocentes (art. 310), ejecución

de pena contra inocentes (art. 311), violación del secreto de correo y telecomunicación (art. 317), genocidio (art. 319) y crímenes de guerra (art. 320). La competencia de los fiscales de esta unidad tiene alcance en todo el territorio de la República, debiendo los agentes fiscales locales actuar como coadyuvantes de aquéllos en el ámbito material de su competencia. Sin embargo, los tres fiscales designados en dicha unidad no cuentan con recursos suficientes, y fueron nombrados “*sin perjuicio de sus funciones*”, por lo que deben alternar sus funciones de fiscales en Derechos Humanos con su función cotidiana en otras unidades comunes que se encuentran sobrecargadas.

No existe un registro exhaustivo y preciso de las denuncias por tortura y otros tratos inhumanos por parte de agentes públicos. Solamente en los informes anuales de la CODEHUPY, que tampoco son registros exhaustivos, se relevan entre 1996 y 2004 numerosas denuncias de tortura que afectaron a un total de 210 víctimas, de las cuales 71 corresponden a denuncias presentadas por soldados debido a los castigos recibidos durante el cumplimiento del Servicio Militar Obligatorio. En ninguna de estas denuncias se ha aplicado condena judicial alguna, y muchas de ellas ni siquiera han sido investigadas adecuadamente (Báez, 2000; Castillo, 2004, 2003, 2002; Castillo y Couchonal, 2001; García Ramírez, 1999; Valiente, 2004, 2003, 2002, 2001; Villagra de Biederman, 1998, 1999; Villagra de Biederman y Valiente, 1996; Yuste y Valiente, 2000, 1999, 1998, 1996; Yuste, 1997).

Esta impunidad generalizada se consolidó con el más grave retroceso en materia de acceso a la justicia operado en el Código Procesal Penal de 1998 con la eliminación de la querrela autónoma de la víctima (arts. 69, 347 y 348). De acuerdo a estas nuevas disposiciones del procedimiento penal, el Ministerio Público tiene la facultad exclusiva de acusar y llevar un caso a juicio oral, facultad que no le asiste a la víctima, quien solo podrá “adherirse” a los términos de la acusación fiscal, si la hubiere, y ejercer un rol coadyuvante en la investigación.

Si un fiscal penal asignado a un caso decide no acusar y solicita el sobreseimiento libre del imputado, a pesar de existir elementos suficientes para fundar una acusación, el juez penal de garantías debe remitir el expediente al Fiscal General del Estado a fin de que éste ratifique la posición del agente fiscal o acuse. Sin acusación del Ministerio Público, el caso no podrá ser llevado a juicio oral (artículo 358)[30].

Caso de los militantes del Partido Patria Libre[31]

Este caso es uno de los más paradigmáticos en relación a las cuestiones que la CODEHUPY ha venido contrainformando respecto del *Segundo Informe Periódico* del Estado del Paraguay, y su reseña evidencia varias de las falencias hasta aquí señaladas. Este caso dice relación con las actuaciones del Ministerio Público y la Policía Nacional en la investigación del secuestro de la señora María Edith Bordón de Debernardi[32]. En el momento actual, este caso se encuentra en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, bajo el sistema de petición de casos individuales.

El 19 de enero del 2002, fuentes oficiales de la Policía Nacional, del Ministerio del Interior y del Ministerio Público anunciaron que las investigaciones se encontraban dirigidas hacia el movimiento político de izquierda Patria Libre y, en particular, en contra de determinados dirigentes y militantes de dicha organización.

En esa misma fecha, el Ministerio Público a través de los fiscales Hugo Velázquez y Cynthia Lovera dictaron una orden de captura, por la cual se oficializan las aprehensiones de Víctor Colmán, Ana Rosa Samudio de Colmán y Jorge Samudio que se habían realizando hasta el momento, e imputando y dictando órdenes de detención

en contra de Juan Francisco Arrom Suhurt, Anuncio Martí Méndez, Carmen María Villalba Cardozo, Gilberto Yamil Cetrini, Pedro Alcides Cardozo, Alcides Omar Oviedo Brítez, Lucio Silva y Gustavo Lezcano Espínola, a quienes a partir de ese momento el Estado los considera prófugos^[33].

Víctor Colmán, Ana Rosa Samudio de Colmán y Jorge Samudio fueron detenidos en la madrugada del 19 de enero de 2002 por agentes del Departamento de Investigación de Delitos, personal civil del Centro de Investigación Judicial del Ministerio Público y los fiscales penales Velázquez y Lovera, quienes allanaron el domicilio del matrimonio Colmán-Samudio. En sus declaraciones coincidentes brindadas al juez de la causa, estas tres personas refirieron que fueron torturadas y sometidas a diversos vejámenes por los policías José David Schémbori y Antonio Gamarra, y por parte de Javier Casal, funcionario civil del Ministerio Público y director del Centro de Investigación Judicial de esta entidad.

Arrom y Martí, de acuerdo a sus denuncias respectivas, habían sido detenidos ilegalmente el 17 de enero y torturados en bases clandestinas por policías. Las torturas incluyeron golpes de puño, en el torso, cabeza y testículos, asfixias con bolsas de plástico e inmersión bajo el agua y simulacros de ejecución. Entre los torturadores pudieron reconocer a algunos agentes de policía, entre ellos al sub-comisario Antonio Gamarra. También reconocieron a Javier Casal, director del Centro de Investigación Judicial, entre los miembros del grupo que lo tenían secuestrado. De acuerdo al relato, la intención era que se autoinculpasen del secuestro, que firmen algunos documentos inculpativos y que involucren a otros políticos y empresarios opositores en el planeamiento y ejecución del delito.

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

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

Luego de casi dos semanas de búsquedas infructuosas, el 30 de enero la familia Arrom recibió una llamada telefónica de una persona que proporcionó el dato de una base clandestina de la policía de investigaciones ubicada en la ciudad de Villa Elisa (departamento Central), donde en los últimos días se había notado movimientos muy extraños. Alertados de esa manera, familiares y algunos medios de prensa localizaron la base clandestina y la rodearon, esperando la llegada de alguna autoridad judicial que pudiera ordenar el allanamiento. Sin embargo, antes que esto ocurriera, las personas que se encontraban en la base se dieron a una precipitada fuga a bordo de vehículos sin matrícula con vidrios polarizados, dejando abandonada la vivienda. En el lugar se encontraban Arrom y Martí con visibles rastros de haber sido torturados. Posteriormente se descubrió que la casa la alquilaba un oficial de policía de nombre Francisco Flores.

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

La Unidad Fiscal de Derechos Humanos del Ministerio Público fue asignada para la investigación de los hechos de tortura de las víctimas del caso. En un principio, el equipo estuvo dirigido por el fiscal Fabián Centurión, aunque el mismo renunció el 14 de marzo por diversas presiones que le dificultaban el ejercicio independiente de la magistratura¹⁵, así como por la recusación que planteó en su contra uno de los policías procesados. Posteriormente, el equipo fiscal fue coordinado por los fiscales Gloria Benítez, Juan Carlos Duarte y Edgar Sánchez.

En esta causa fueron imputados los policías Antonio Gamarra y José Schémbori, además del director del CIJ, Javier Cazal. Además, las víctimas identificaron y lograron establecer conexiones en el grupo que los secuestró y torturó al comisario Francisco Servián, al oficial inspector Julio César Díaz, al oficial inspector Nelson Alderete, al oficial inspector Elías Gómez, al oficial 1º Feliciano Martínez, al suboficial Gustavo Limenza y al suboficial Pablo Morínigo, todos ellos en servicio en el Departamento de Investigaciones y asignados al caso del secuestro. También denunciaron al comisario Roberto González Cuquejo, jefe del Departamento de Investigaciones, al teniente coronel Mario Restituto González del Servicio Nacional de Inteligencia, y al mayor Enrique Sarubbi. Además, se encontraron conexiones con Felipe Acuña Vergara, funcionario de la Presidencia, y Esteban Aquino Bernal, asesor antiterrorista de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, estas personas citadas, así como los ex ministros Ferreira y Fanego, los fiscales Hugo Velázquez, Sandra Quiñónez y Cinthia Lovera, no fueron imputadas y no se realizó ninguna investigación fiscal respecto de ellas.

La CODEHUPY, en conjunto con otras 60 organizaciones, solicitó el juicio político del Fiscal General del Estado Oscar Latorre, bajo en la causal de mal desempeño de sus funciones en calidad de responsable político del Ministerio Público, lo que ameritaba su remoción. La Cámara de Diputados consideró sobre tablas el pedido de juicio político en su sesión extraordinaria del 28 de febrero de 2002. Sobre un total de 77 diputados/as presentes, 41 votaron a favor del juicio político, 31 en contra, 5 se abstuvieron, 2 se encontraban ausentes y 1 había marcado su presencia pero no estuvo en la sala en el momento de la votación. Con esos resultados, no se alcanzó la mayoría necesaria para que la acusación sea aprobada para su presentación a juicio ante la Cámara de Senadores. Con esta vía cerrada, quedó imposibilitada una investigación imparcial de los hechos ocurridos en el marco de este caso.

El Ministerio Público dio por cerrado el caso el 8 de febrero de 2003 (Requerimiento Fiscal Nº 9), solicitando el sobreseimiento definitivo de los tres únicos imputados en el caso. El pedido, solicitado por el fiscal penal Edgar Sánchez, se fundamentó en que, tras la investigación del Ministerio Público, se llegó a la conclusión de que **“el hecho no existió”**. La querrela adhesiva se opuso a esta pretensión del Ministerio Público, alegando que se desecharon importantes pruebas que fundamentaban una formal acusación y justificaban que el caso fuera a juicio oral y público. La querrela asimismo

sostuvo que el Ministerio Público había dado una importancia superlativa a las inconsistentes coartadas de los imputados.

En la audiencia preliminar del caso celebrada el 14 de mayo del 2003, la jueza penal de garantía Griselda Caballero ordenó que se remita el requerimiento de sobreseimiento al Fiscal General del Estado, para que éste ratifique o rectifique el pedido de sus fiscales subordinados, en atención a que el juzgado consideraba que existían elementos que ameritaban el llamado a juicio^[34]. Oscar Latorre encargó el trabajo a su Fiscal General Adjunto, el abogado Diosnel Rodríguez, quien ratificó en su totalidad el pedido de sobreseimiento definitivo (Dictamen N° 1.618 del 27 de mayo de 2003).

El 19 de junio volvió a celebrarse la audiencia preliminar, pero la querrela adhesiva en representación de Juan Arrom presentó una excepción de inconstitucionalidad en contra del art. 358 del Código Procesal Penal, fundándose en que dicha disposición violaba el derecho a la protección judicial de las víctimas, el derecho a la igualdad, que suponía un otorgamiento de facultades jurisdiccionales extraordinarias al Ministerio Público, y que violaba la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras varias consideraciones. La audiencia quedó suspendida a raíz de la interposición de este recurso, y el caso fue remitido a la Corte Suprema de Justicia.

La sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió, tras brevísimas consideraciones, desestimar la excepción de inconstitucionalidad “por improcedente”^[35]. Entre los argumentos sostenidos por la Corte, se señaló que el art. 358 del Código Procesal Penal forma parte de un sistema congruente^[36], que declarar su inconstitucionalidad y dar vía libre al poder de acusar a la víctima debería provenir de una reforma legislativa^[37], y que, en materia de fondo, la imposibilidad legal de que la víctima pueda acusar independientemente del Ministerio Público no lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva^[38].

Con este recurso agotado y con la resolución de la Corte, el Juzgado Penal de Garantías de la Etapa Preliminar a cargo del Juez Silvio Reyes Rojas prosiguió la audiencia preliminar el 4 de noviembre y resolvió decretar el sobreseimiento definitivo de los tres únicos procesados en el caso. El sobreseimiento decretado tiene los efectos de una absolución, extingue la acción penal y deja “expresa constancia que la formación del presente procedimiento no afecta el buen nombre y honor” de los imputados (AI N° 880 del 4 de noviembre de 2003)^[39].

Esta resolución fue apelada por los querellantes adhesivos. El Tribunal del Crimen Cuarta Sala de Asunción dictó el AI N° 101 del 24 de marzo de 2004, por el cual confirmó el sobreseimiento definitivo con efectos de absolución que dictó a favor de los policías denunciados por los hechos de tortura (AI N° 880 del 4 de noviembre de 2003).

Obligación de reparar, indemnizar y rehabilitar a víctimas de tortura

La Ley N° 838/96 *Que indemniza a las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989*, establece reparaciones de hasta 2.500 jornales mínimos (aproximadamente 14.900 dólares americanos a julio del 2005) para víctimas de tortura durante la dictadura. No obstante, la legislación restringe el beneficio a aquellos casos en los que haya “secuela física y psíquica grave y manifiesta”, y la indemnización es proporcional al daño que sea demostrado en el examen de méritos de la petición.

Esta legislación ha sido muy criticada por las organizaciones de víctimas de la dictadura por restringir arbitrariamente el universo de beneficiarios al limitar a los casos con secuelas graves, carecer de integralidad como programa de reparaciones, ya que no se acompañan las indemnizaciones con otras medidas de rehabilitación, asignar un muy escaso monto para indemnizaciones y por la lentitud del programa de pagos efectivos.

Para las víctimas de tortura de hechos ocurridos con posterioridad a 1989 no existen fondos ni programas de reparación y rehabilitación, así como tampoco se ha dictado ninguna resolución judicial determinando una indemnización en concepto de reparación ni se ha efectivizado hasta el momento indemnización alguna.

Artículo 8 – Prohibición de la esclavitud

La CODEHUPY desea señalar a la atención del Comité observaciones bajo el artículo 8 sobre lo informado por el Estado de Paraguay en su *Segundo Informe Periódico* en relación a tres aspectos que son motivo de su mayor preocupación: a) el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y otras prácticas análogas a la esclavitud de niños, niñas y adolescentes; b) el uso de niños como soldados; y c) la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, la explotación sexual de niñas y el uso de niños en la pornografía.

Prácticas análogas a la esclavitud en niños, niñas y adolescentes

En lo relativo a la protección de niños, niñas y adolescentes frente a diferentes formas de esclavitud, la trata y el tráfico y la explotación económica, el Estado detalla en su informe los aspectos legales que se encuentran establecidos en la normativa nacional para una adecuada protección, pero no establece los modos en que se realiza efectivamente esta protección.

Al reconocer su interés en identificar prácticas culturales análogas a la esclavitud como el *criadazgo*, y por erradicarlas progresivamente junto con la trata y el tráfico de niños, niñas y adolescentes y cualquier forma de explotación económica, está reconociendo también que ha realizado escasas acciones concretas más allá de la sanción de leyes y normas (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 260).

El *criadazgo* es un fenómeno arraigado en el Paraguay, mediante el cual una familia, generalmente de las zonas rurales, entrega su hijo o hija a otra familia en mejores condiciones económicas y de zonas urbanas, para que, a cambio de servicio doméstico, *la criadita o criadito* pueda acceder a la escuela y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, esta práctica se torna una esclavitud encubierta cuando, en la mayoría de los casos, el tipo de trabajo realizado supera las capacidades del niño y la niña, ocupa gran parte de su tiempo diario y, finalmente, le impide cumplir con las tareas escolares e incluso asistir a la escuela.

Es preocupante que el Estado pueda ver solamente el aspecto de explotación económica al hacer mención al trabajo infantil doméstico en esta modalidad, cuando que otros aspectos que no se refieren a la explotación económica resultan relevantes en la constitución de la personalidad y la identidad de niños, niñas y adolescentes, tales como la separación de su entorno afectivo y cultural en una etapa crítica de su desarrollo y la infravaloración de su persona –a través de menciones a su inutilidad e incapacidad para el trabajo doméstico- y de sus prácticas culturales –a través del uso del español en lugar del guaraní- (Leyra Fatou et. al., 2002; Celma, 2002; González Rahi y Obando, 2004; Soto et. al., 2003; Alvarenga et. al., 2005).

Como señalara el *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía* el *criadazgo* termina convirtiéndose finalmente “en el uso de niñas y niños para tareas domésticas a cambio de comida, cama y, eventualmente, educación básica” (E/CN.4/2005/78/Add.1, 9 de diciembre de 2004). Evidentemente, esta práctica va más allá de la explotación económica y conlleva en sí misma una situación de grave cercenación de las posibilidades de construcción de la personalidad y del goce y el ejercicio pleno de los derechos, agravado por la forma naturalizada en que se realiza esta práctica y porque es aceptada socialmente (Soto, 2004a).

En la práctica del *criadazgo*, es notable la presencia de niñas, niños y adolescentes en esta modalidad en las unidades militares y en menor medida en comisarías policiales, constatándose maltratos y abusos significativos. El caso más reciente fue de unas niñas criadas que lograron escapar de residencias militares en el Chaco y relataron sus condiciones de vida y los vejámenes a que eran sometidas por parte de sus ‘patrones’^[40]. Asimismo, fue puesta en la opinión pública esta temática a partir de la denuncia de una docente por el maltrato sufrido por una niña en estas condiciones que residía en la casa de una funcionaria de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia^[41]. Esta acción, que se evidencia tanto en instituciones como en hogares particulares, se constituye en una muestra de cómo la práctica del *criadazgo* puede constituirse en antesala del abuso sexual y de la misma explotación sexual comercial que, al realizarse en condiciones de movilidad forzada se constituye en una práctica de trata.

El Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en sus últimas Observaciones Finales al Paraguay “se declaró preocupado por el elevado número de niñas que realizaban trabajos domésticos sin remuneración”. Asimismo, recomendó al Paraguay que abordara la cuestión: a) conformando sus políticas y su legislación a los Convenios 138 y 182 de la OIT; b) emprendiendo campañas de sensibilización por conducto de los medios de comunicación y los programas de educación pública sobre la situación de las niñas que realizaban trabajos domésticos; c) rectificando las causas sociales y culturales subyacentes de que hubiera un número tan elevado de niñas en el trabajo doméstico (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párr. 30-31).

Por otro lado, la explotación económica en Paraguay a niños, niñas y adolescentes supera las simples condiciones de niños y niñas en las calles, por motivos diversos en este aspecto en donde mayormente se ha venido concentrando la acción de las autoridades en esta materia.

Muestra de ello es que la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) ha conformado hasta el momento tres comisiones nacionales en relación con las políticas focalizadas de atención a la niñez y la adolescencia: dos de ellas originadas en planes de acción promovidos por la cooperación internacional y los organismos no gubernamentales y la tercera forzada desde la misma SNNA sin efectiva participación de la sociedad civil, justamente la relacionada con la niñez en situación de calle:

- La Comisión nacional para la erradicación progresiva del trabajo infantil (CONAETI) surge en el marco de un programa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con apoyo de la Coordinadora para la erradicación del trabajo infantil (COETI) que nuclea a organizaciones de la sociedad civil y con una presencia significativa del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).
- La Comisión nacional para la erradicación de la explotación sexual comercial infantil y adolescente (CONAESCI) también en un programa de la OIT con apoyo

de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) que nuclea organizaciones de la sociedad civil.

- La Comisión nacional para la atención integral a la niñez en situación de calle (CONASICA).

El número de niños, niñas y adolescentes en actividades económicas es desconocido^[42]. Sin embargo, las cifras estimadas a partir del cruzamiento de datos de la Encuesta Integrada de Hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), dan cuenta de una situación alarmante: Sin incluir a quienes tienen menos de 10 años de edad, al menos 250.000 niños, niñas y adolescentes realizan tareas vinculadas a las actividades económicas; en este grupo es más visible el trabajo de varones que el de mujeres (pues no incluye a quienes realizan tareas domésticas, incluso en su propio hogar, aun cuando estas tareas superen sus capacidades).

Por otro lado, se distribuyen en forma paritaria entre las zonas urbanas y rurales, siendo el segmento más significativo el considerado como no-pobre, con lo cual se demuestra que la explotación económica en el país hacia niños, niñas y adolescentes estaría asociada a ambas zonas de residencia y no estaría restringida al sector pobre. El trabajo fuera del hogar suele ser considerado una condición de desprotección a la que están expuestos 7 de cada 8 niños, niñas y adolescentes en actividad económica. Finalmente, si incluyéramos en esta estadística a quienes realizan labores domésticas, tendríamos a 670.000 niños, niñas y adolescentes realizando actividades económicas diariamente en el país, lo que representa más del 10% de la población total.

El Convenio N° 182 de la OIT Sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (ratificado por Paraguay por Ley N° 1.657/2001) fue reglamentado en un proceso participativo durante el 2004 que culminó con el Decreto N° 4.951/2005 que enumera aquellas actividades económicas que son consideradas en el país como peores formas de trabajo infantil, listando un total de 24 actividades. Lastimosamente, se avizora una dificultosa implementación debido a que no se detalla específicamente el límite en cuanto a las condiciones en que debe ejercerse la actividad para que sea peligrosa ni se establecen los mecanismos adecuados para la educación de la ciudadanía en esta materia ni para el control de su cumplimiento.

Ante el bajo índice de denuncias de explotación económica y comercial de niños, niñas y adolescentes, se considera que la propuesta del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y su utilización en la pornografía relacionada con el recurso a las administraciones municipales y al cuerpo docente para la detección de casos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes puede ser ampliada a toda otra forma de explotación económica y prácticas análogas a la esclavitud de que puedan ser víctimas niños, niñas y adolescentes en el país.

Uso de niños como soldados

En su *Segundo Informe Periódico*, el Estado paraguayo no ha suministrado al Comité información alguna sobre el régimen de servicio militar obligatorio vigente en el Estado parte ni acerca de las condiciones de su prestación y de las dificultades que enfrenta para erradicar el reclutamiento de niños como soldados.

El servicio militar en Paraguay es una obligación jurídica de rango constitucional, establecida en el artículo 129, y reglamentada por la Ley N° 569 del 24 de diciembre de 1975, que establece la edad de 18 años para la prestación. Esta obligación rige solo para las personas de sexo masculino que hayan cumplido efectivamente con la

edad de 18 años, con excepción de los objetores de conciencia, personas con discapacidades físicas o psíquicas, los indígenas y sacerdotes católicos. Las mujeres pueden ser obligadas a prestar servicio militar, pero no en puestos de combatientes y sólo en caso de conflicto armado internacional. Además, cabe señalar que el Paraguay es Estado parte del Protocolo Facultativo a la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (Ley N° 1.897/2002), además del Convenio N° 182 de la OIT.

No obstante, en el Paraguay es una práctica muy común el reclutamiento forzoso de niños entre los 12 y 17 años, o mediante la autorización de los padres carentes de legalidad, convirtiéndose la leva forzosa en una práctica sistemática y constante que hasta la fecha no ha sido sancionada, si bien es cierto que han disminuido las denuncias al respecto. Hasta 1999 fuentes no gubernamentales estimaban que al menos un 80% de la tropa estaba compuesta por niños con menos de 18 años. El 84% de los conscriptos militares y policiales contaba con 17 años y menos y el 35,8% con 15 años y menos. La media de edad de los conscriptos era de 16,2 años (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, 1999).

Si bien existen sanciones administrativas para quienes recluten a menores de 18 años (“Las autoridades que reclutan a menores de dieciocho años de edad (...) sin perjuicio de la responsabilidad penal serán destituidos o inhabilitados por cinco años para ocupar cargos públicos” Art. 56° Ley 569/75), la mismas no se aplican porque la propia ley del servicio militar establece la posibilidad de adelantar la edad para realizar la prestación, pero no se establecen ni delimitan las condiciones en que el niño menor de 18 años puede pedir dicho adelantamiento, teniendo por único requisito que existan causas justificadas (art. 5). La Acordada N° 167/2000 de la Corte Suprema de Justicia reglamenta esta disposición, y establece que los adolescentes que no cuentan con la edad requerida para incorporarse a filas, deberán solicitar su adelantamiento ante un juzgado de la niñez y la adolescencia. Esta magistratura tendrá a su cargo el estudio de las razones esgrimidas por el niño o adolescente.

El ingreso del niño menor de 18 años a filas del ejército otorga en forma automática la mayoría de edad^[43], para lo concerniente a la legislación castrense, pudiendo el mismo ser sometido incluso a cortes marciales, y sancionado con penas severas no acordes con su edad.

Esta situación ya fue objeto de numerosas observaciones al Paraguay por parte de organismos internacionales de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999: párr 37) señaló:

“La Comisión recibió información que indica que existe un muy importante número de niños menores de 18 años prestando el servicio militar en Paraguay, en expresa contradicción con leyes paraguayas que prohíben reclutar a menores de 18 años. Aún cuando la ley dispone que excepcionalmente puede adelantarse la edad de prestación del servicio militar, por causas justificadas y con autorización de los padres, dicha excepción no es inusual, transformándose prácticamente en una regla”.

La Comisión señaló en dicho informe que en estos casos, el reclutamiento lo hacían oficiales de las Fuerzas Armadas previa intimidación a los padres de niños con buen aspecto físico para ser soldados.

Esta problemática también ha sido motivo de preocupación del Comité de Derechos del Niño (1997: párr. 17), que señaló que una de las problemáticas de la niñez en

Paraguay era la coacción de la cual eran víctimas los niños para la prestación del servicio militar, a pesar de que la legislación estableciera la edad de 18 años como edad mínima.

Cuatro años después el mismo Comité se refirió nuevamente a la situación (2001: párr. 45), señalando que:

“El Comité está profundamente preocupado de que, a pesar de que en la legislación del Estado Parte se establece la edad mínima de reclutamiento militar en 18 años, una gran parte de los reclutas de las fuerzas armadas y la policía nacional del Paraguay son menores, y lamenta mucho que no se haya aplicado su recomendación anterior (CRC/C/15/Add.75, párr. 36) a este respecto”.

En el 2001, en el marco de procesos de solución amistosa de casos de violaciones de derechos humanos cometidos por el Estado paraguayo contra niños soldados, en trámite ante la CIDH se conformó una Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de Visita a los Cuarteles, la cual estuvo integrada por organismos gubernamentales^[44] y organizaciones no gubernamentales^[45] que se encargó de inspeccionar in situ la situación de los niños soldados en los cuarteles de las Fuerzas Armadas paraguayas.

El trabajo de esta comisión se desarrolló de abril del 2001 a julio de 2002, verificando en total 78 unidades militares y revistado 2.500 conscriptos, encontrando varias situaciones irregulares entre las que se mencionan 192 niños con permisos irregulares otorgados supuestamente por los padres, 32 certificados de nacimientos falsos, 7 indígenas y 23 casos de conscriptos con problemas médicos (Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, 1999: 7)

Una nueva ronda de visitas fue realizada del 7 al 29 de marzo de este año, por la Comisión Interinstitucional, que en esta oportunidad visitó 40 unidades, entrevistando a 1.458 conscriptos de los 1.747 que revistaban en dichos cuarteles. El informe señala que sigue existiendo la práctica del reclutamiento forzoso, realizando visitas a las casas de las personas, y señaló que 168 niños fueron alistados de manera dudosa, además de observarse algunas irregularidades con las partidas de nacimiento.

En varias oportunidades el Estado Paraguayo ha tratado de justificar la presencia de niños dentro del servicio militar, alegando que éstos se presentan en forma voluntaria, incluso llevados por sus padres, debido a la pobreza en la cual vive un gran parte de la población.

En este sentido, la CODEHUPY se adhiere a lo señalado por la experta del Secretario General de las Naciones Unidas, Sra. Graça Machel, en su informe presentado a la Asamblea de la ONU, en el sentido de que “es un error pensar que lo hacen voluntariamente. Si bien los jóvenes aparentemente han elegido el servicio militar, no es una elección que han ejercido libremente. Tal vez lo hagan impulsados por una de varias fuerzas, que pueden ser presiones culturales, sociales, económicas o políticas”. Asimismo, a lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando “record[ó] a Paraguay que dentro de su sistema normativo no es posible reclutar a menores de 18 años” y que en aplicación del principio *pro homine* “este requisito no puede ser subsanado con el consentimiento de los padres del joven” (1999a: párr. 44).

Malos tratos en el servicio militar

Se constata el uso del personal incorporado en virtud del SMO, como mano de obra gratuita y forzosa en labores particulares en beneficio de sus superiores. Estos trabajos forzosos revisten un carácter de servidumbre involuntaria o esclavitud, ya que los soldados son obligados a trabajar bajo el régimen disciplinario militar de los cuarteles y sin recibir remuneración alguna por los servicios, se viola las disposiciones del Pacto por las que se prohíbe la servidumbre y la esclavitud. El SERPAJ-Paraguay tiene registrados 52 casos denunciados de esclavitud de al menos 643 soldados entre 1991-1998.

Asimismo, son numerosas las denuncias de malos tratos y homicidios de niños soldados en el servicio militar. El SERPAJ-Paraguay cuenta con un registro de 110 niños y adolescentes muertos durante el cumplimiento del SMO entre 1989-2005. Esto da un promedio de 6,8 muertes por año, o un promedio mensual de 1,7. De éstos, 20 murieron durante un conflicto armado interno (el Golpe de Estado que derrocó al dictador Alfredo Stroessner en 1989), y los 90 restantes en tiempo de paz, como consecuencia de los malos tratos, accidentes con el material bélico y otras causas. Las edades de los soldados fallecidos van de los 12 años hasta los 20.

No existe un informe oficial sobre la cantidad de soldados que prestaban su servicio militar que han fallecido.

La mayoría de los casos no fueron investigados debidamente. Las investigaciones fueron abiertas dentro del fuero militar, a pesar de ser delitos ordinarios, con lo que se violó la garantía de una investigación seria, independiente e imparcial.

Cabe señalar a la atención del Comité, que el Estado Paraguayo actualmente se enfrenta con 4 denuncias ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a violaciones a los derechos humanos de niños soldados:

Caso Nº 11.607 Paraguay - Víctor Hugo Maciel, niño soldado reclutado en agosto de 1995 a la edad de 15 años y fallecido el 2 de octubre de 1995, debido a los sobreesfuerzos físicos que le ordenaron en castigo. El niño padecía de cardiomepatía como consecuencia del mal de chagas que el mismo padecía. Nunca se le practicó examen médico alguno para admitirlo en el SMO. La justicia militar sobreseyó la causa en 1995 porque el hecho no era un delito, y hasta el momento las investigaciones siguen sin resultado en la justicia penal ordinaria, y los familiares no han sido reparados.

Caso 12.329 Paraguay - Vicente Ariel Noguera, quien falleció el 11 de enero de 1996, en el Tercer Cuerpo de Ejército, de la Ciudad de Mariscal Estigarribia – Chaco, a la edad de 16 años. El mismo amaneció muerto en su cama, por circunstancias que hasta ahora se desconocen. Según la madre de la víctima, María Noguera, Presidenta de la Asociación de Familiares y Víctimas del Servicio Militar Obligatorio, su hijo fue asesinado.

Caso 12.300 Paraguay - Gerardo Vargas Areco, reclutado a los 15, falleció el 30 de diciembre de 1989, prestando servicio en Fuerza de Tarea Conjunta "Urunde'y", de la ciudad de Villarrica. El mismo falleció a causa de un disparo de arma de fuego, que ingreso por el pecho y con orificio de salida en la espalda, tras ser sometido a torturas. Las Fuerzas Armadas sostienen que fue un homicidio accidental, y tanto la justicia militar como la civil condenaron por el hecho a otro soldado a una pena nimia (1 año de prisión). La familia no fue reparada.

Caso 12.300 Paraguay - Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez, con informe de admisibilidad Nº 82/03 del 27 de octubre de 2003 de la CIDH. Los mismos

fueron víctimas de una desaparición forzosa durante la prestación de su servicio militar en el Puesto Militar Nº 1 “General Patricio Colman”, dependiente de la V División de Infantería, con asiento en Lagerenza (Alto Paraguay) en febrero 1998, sin que el Estado paraguayo haya realizado esfuerzo alguno en esclarecer su paradero. Hasta hoy en día no se conoce la forma en que desaparecieron de su unidad, aunque las Fuerzas Armadas mantienen una actitud elusiva en la búsqueda, sosteniendo que los niños son desertores. Cabe señalar que los niños soldados tenían 14 años cuando fueron reclutados por los militares, y sus documentos fueron falsificados en el alistamiento para darles 18 años.

Desde un principio las familias de ambos conscriptos se pusieron en contacto e iniciaron la búsqueda por sus propios medios. Deogracia Lugo de Nuñez y Zulma Paredes de Gómez, madres de los niños radicaron denuncias ante el Ministerio Público y ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.

Las madres, con ayuda de terceros y vendiendo sus pertenencias de valor, pudieron costearse sus viajes al Chaco para buscar a sus hijos, sin que el Estado brindara su apoyo. El 14 de junio del 2000 presentaron un habeas corpus reparador ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, solicitando se ordene al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas la presentación de los desaparecidos con un informe incunscunciado de las causas de su desaparición. Este procedimiento tuvo muchas irregularidades, entre las que podemos citar la agregación de informes por parte de las Fuerzas Armadas luego de vencidos los plazos, donde se señalaba las actuaciones realizadas y los posibles lugares donde estarían los “desertores”.

El 12 de julio de 2000 por Auto Interlocutorio (A.I) Nº 1063 la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia resuelve sobre el fondo de la cuestión cerrando definitivamente la instancia. La resolución de la Corte señala: **“NO HACER LUGAR al Habeas Corpus Reparador por desconocimiento del paradero de las personas mencionadas en el pedido”**.

Otro caso considerado por la Comisión Interamericana ilustrativo de la situación descrita fue este:

“Un caso que tuvo mucha resonancia fue el del niño argentino Pedro Antonio Centurión, respecto al cual su señora madre denunció que fue reclutado de manera forzada por el ejército paraguayo cuando tenía 13 años de edad, y muerto dentro de un cuartel militar paraguayo cuando tenía 14 años, en septiembre de 2000. La señora Cemproniana Centurión, madre del niño fallecido, señaló que su hijo fue virtualmente secuestrado de su casa a la edad de 13 años, y que cuando reclamó le dijeron que ya tenía “bastante estatura para hacer el cuartel”. Seis meses después de reclutado, el niño Centurión murió de un balazo en la cabeza. La bala entró por la parte de arriba de la cabeza y salió por la parte de abajo. Los militares dijeron que fue suicidio, y para entregar su cadáver le exigieron a la madre del niño que firmara un documento comprometiéndose a no pedir la autopsia de su hijo. Luego trascendió que había un certificado de nacimiento falsificado que atribuía al niño Centurión tanto la nacionalidad paraguaya como la edad requerida (18 años) para prestar el servicio militar obligatorio, y que casi un centenar de otros soldados adscritos al mismo cuartel militar en donde murió el niño Pedro Antonio Centurión son niños respecto a los cuales se falsificó también su certificado de nacimiento, y ello “porque necesitaban llenar las plazas que faltaban en el cuartel” (2001a: párr. 42).

Por su parte el Comité por los Derechos del Niño (2001: párr. 45) también se ha señalado que hay “*muertes no claradas de reclutas, entre ellos también menores. En particular, observa con inquietud que la mayoría de esos casos no han sido investigados, y que se tiene noticia de reclutamientos forzosos de niños, sobre todo en las zonas rurales, y de falsificación de los documentos que dan fe de su edad*”.

Trata de personas con fines de explotación sexual y la explotación sexual infantil

El Estado paraguayo en su *Segundo Informe Periódico* reconoce que “debido al incremento de denuncias de casos que afectan a compatriotas víctimas del trata de personas con fines de explotación sexual, el gobierno nacional ha identificado y visualizado el problema, incorporándolo como un tema prioritario” (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 247).

La trata de personas con fines de explotación sexual es un problema extendido en Paraguay. Las principales víctimas de la trata de personas de personas con fines de explotación sexual son las mujeres, los niños y adolescentes tal como lo demuestra el reciente estudio realizado por la ONG Luna Nueva –miembro de la CODEHUPY- con la cooperación técnica y financiera de la Organización Internacional para las Migraciones. La citada investigación muestra que el fenómeno de trata de personas con fines de explotación sexual comercial “no es un hecho aislado, sino que, de forma organizada, opera en muchos puntos del país” y revela la existencia de 118 casos registrados de los cuáles 115 son del periodo 2000 - 2004 y tres casos anteriores a éste, en los que han sido afectadas 495 mujeres y adolescentes, principalmente paraguayas. El 87% de los casos registrados es trata internacional y sólo el 13% es de trata interna. De los casos registrados el 58% son menores de 18 años y el 90% son mujeres (Grupo Luna Nueva, 2005: 47 y ss.).

Cabe aclarar que el Paraguay ocupa el segundo lugar entre los países de origen de mujeres, niños, niñas y adolescentes traficados a Argentina y España con fines de explotación sexual y trabajo forzado y está incluido en el *Informe anual sobre la Trata de personas 2004* del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos en una *lista de vigilancia especial*, debido a los débiles esfuerzos que se están realizando para combatir esta violación de derechos humanos. Aunque se reconocen los esfuerzos gubernamentales en la ratificación de los instrumentos normativos, éstos son insuficientes, en especial por la ausencia de acciones específicas y de sanciones concretas a los traficantes (Grupo Luna Nueva, 2005: 133).

El *Segundo Informe Periódico* presentado por Paraguay no proveyó información detallada sobre la situación de la explotación sexual infantil a pesar de que el fenómeno es cada vez más frecuente. El Comité de Derechos del Niño en sus últimas Observaciones Finales al Paraguay señaló su preocupación respecto de la falta de datos, de la falta de adecuación de la legislación, y que a menudo los casos de niños explotados sexualmente no se investigan ni son objeto de acciones penales, y las víctimas son tratadas como delincuentes y que no existen programas de rehabilitación (CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001, párr. 49). Algunos estudios muestran que aproximadamente 2 de cada 3 trabajadoras sexuales son menores. La mayoría de las adolescentes víctimas de explotación sexual se ubica entre los 16 y 18 años e iniciaría la actividad sexual comercial entre los 12 y 13 años, aunque también se encuentran niñas de sólo 8 años (López et. al., 2003: 18-19).

El Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, luego de su misión al Paraguay, señaló que “hay señales claras de vinculación de la explotación sexual con el crimen organizado. Las

amenazas contra varios actores que trabajan en contacto con las víctimas de explotación sexual, como jueces de paz, funcionarios de las Consejerías Municipales para los Derechos del Niño, Niña y Adolescente o educadores de calle, muestran cómo hay poderes paralelos, fuertes y peligrosos, que operan y se benefician de la economía oculta generada por la explotación sexual. Particularmente preocupante es la situación de ciudades y pueblos fronterizos dramáticamente marcados por el tráfico de droga, como Capitán Bado (departamento de Amambay) (...) La respuesta investigativa y judicial ha sido ineficaz hasta ahora en detectar y enfrentar este fenómeno” (E/CN.4/2005/78/Add.1, 9 de diciembre de 2004, párr. 26).

Numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de trata de personas y de explotación sexual infantil han sido ratificados por Paraguay y forman parte de su ordenamiento legal. Entre estos se señalan la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley N° 54/1990) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en Pornografía (Ley N° 1.886/02), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley N° 2.298/03) y el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños (Ley N° 2.396/04), los Convenios N° 138 y 182 de la OIT (Leyes N° 2.332/03 y 1.657/01), la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Ley N° 1.215/86) y su Protocolo Facultativo (Ley 1.683/01), y la Convención Interamericana para erradicar la violencia contra la mujer (Ley N° 605/95). Aún queda pendiente la aprobación del Protocolo contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que aún se encuentra en estudio en el Poder Legislativo.

El Estado señaló las disposiciones que se establecen en su Constitución y en el Código Penal para sancionar la trata de personas y otros delitos vinculados a la explotación sexual de las personas (CCPR/C/PRY/2004/2, párrs. 240 y 244). Si bien se contemplan sanciones adecuadas contra la trata, existe un vacío en materia legal ya que la trata interna no está tipificada. Asimismo, si bien el comercio sexual es libre entre personas, como así también la prostitución voluntaria, se penaliza el proxenetismo y la rufianería pero no existen agravantes en caso de que el proxeneta involucre a niños/as y adolescentes, ni sanción penal al que participa como cliente. La pornografía infantil no está tipificada como crimen en el Código Penal. Actualmente, no es posible procesar a quienes incurran en las conductas que constituyen el uso de niños en la pornografía. Además de la pornografía, el Código Penal tampoco contempla otras conductas lesivas de explotación sexual infantil como el turismo sexual o la promoción turística de la explotación sexual comercial infantil.

Resulta prioritario que el Estado paraguayo adecue su legislación penal y aumente las sanciones, eliminando la posibilidad que tienen actualmente los jueces de aplicar multas en lugar de penas privativas de libertad. También deberían preverse como casos agravados la utilización de Internet con o sin fines comerciales, la exhibición de material pornográfico a niños/as y adolescentes (OIT, 2005).

Obligación de prevenir la trata, proteger y rehabilitar a las víctimas

Con la adopción de la doctrina de la protección integral que se plasma en el nuevo Código de la Niñez y de la Adolescencia, se posibilitó un proceso de desarrollo de políticas públicas en infancia y adolescencia que debe ser valorado positivamente^[46], tales como el diseño del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (ESNA, 2003), que toma como marco de referencia el Programa de Acción del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños.

Las políticas públicas orientadas a la prevención, atención y reinserción de las víctimas de trata son incipientes e insuficientes. El *II Plan de Igualdad de Oportunidades para hombres y mujeres 2003-2007* de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) no incluye la trata de mujeres de manera específica y en la práctica no se cuenta con los recursos económicos, ni el equipo técnico adecuado para implementarlo (Molinas y Núñez, 2004). Recientemente, el Poder Ejecutivo, por Decreto N° 5.093 del 15 de abril de 2005, creó e integró la mesa interinstitucional para la prevención y combate a la trata de personas en la República del Paraguay, la que articula a numerosas instancias públicas con competencias institucionales para la atención a las mujeres víctimas de trata.

La SMPR se encuentra coordinando la implementación del Proyecto N° 22 10 sobre Trata de Personas^[47] que tiene por objetivo crear un Centro de Referencia en la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, dirigido a mujeres víctimas de trata de personas, donde reciban denuncias, ofrezcan atención psicológica y orientación legal. Aunque el problema está extendido en todo el país, el centro sólo funciona en Asunción. Se encuentra en etapa de incipiente conformación una Red Nacional de Instituciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en el tema. También se tiene previsto realizar un diagnóstico sobre las debilidades de los controles fronterizos y de los procedimientos de inmigraciones, y proponer reformas o ampliación de legislación nacional vigente en el tema de acuerdo a los convenios internacionales. El proyecto se financia con aportes del gobierno de los Estados Unidos.

En el marco del citado Proyecto la SMPR ha firmado carta de compromiso con instituciones gubernamentales claves el cuál parte de la premisa que plantea que “la trata de personas es un delito de gravísimas consecuencias personales, familiares, y sociales no contemplado en su real magnitud en la legislación nacional” ^[48].

Otro proyecto aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo será ejecutado en breve por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Se trata del Proyecto PR_T1012 “Apoyo a la lucha contra el tráfico de personas, especialmente mujeres, niñas y niños”, que a pesar de las múltiples necesidades existentes en materia de trata, su implementación sigue retrasándose por falta de contrapartidas aportadas por el Paraguay y exigidas por el BID para su ejecución.

A pesar de existir un Plan de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (OIT et. al., 2005), el Estado no garantizó el presupuesto para la implementación del mismo. Existen iniciativas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la implementación de un Programa de prevención y eliminación de la explotación sexual de niñas/os y adolescentes en la región de la triple frontera de Argentina/Brasil/Paraguay, financiado por el Departamento del Trabajo del Gobierno de los Estados Unidos de América que constituye una contribución importante en la prevención y eliminación de la explotación sexual en el país^[49]. Sobre todo, existen ONG's que trabajan en la prevención y atención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Pero es urgente que el Estado paraguayo garantice presupuestos públicos adecuados para la aplicación del Plan porque de otro modo podría ser inaplicable, disminuyendo las posibilidades del Paraguay de enfrentar eficazmente el problema.

Aunque el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado paraguayo (CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre de 2001, párr. 49-50) que realice un estudio sobre la explotación sexual infantil que permita determinar su alcance y sus causas, vigilar debidamente la situación y establecer todas las medidas y los programas

necesarios para prevenir, combatir y eliminar la explotación sexual y el abuso sexual de los niños, además de garantizar la atención a las víctimas de explotación sexual como un área prioritaria a través de la creación de centros especializados de atención a las víctimas, a la fecha aún no ha desarrollado acciones en este sentido.

Tal como lo señaló el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en el informe sobre su misión al Paraguay (E/CN.4/2005/78/Add.1, 9 de diciembre de 2004), “[r]especto a la prevención de la explotación sexual infantil, la intervención legislativa debería centrarse en la prohibición de propagandas por medios masivos, cualesquiera que sean, que incentiven o divulguen la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes” (párr. 53). Puntualizó además la necesidad de armonización de las legislaciones penales entre los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la incorporación en el ordenamiento jurídico nacional del Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal para el MERCOSUR, además de poner en marcha el Plan General en materia de Tráfico de Menores entre los Estados del MERCOSUR como instrumentos que pueden facilitar la lucha contra la explotación sexual en la región (párr. 54). En materia de trata también recomendó al Estado paraguayo que “la progresiva erradicación de la institución de las ‘criaditas’ tiene que ser un objetivo prioritario, desde el sistema educativo, los programas de prevención y las campañas de sensibilización sobre derechos de la niñez” (párr. 123).

Aunque existen iniciativas legislativas muy importantes, como la promovida por el senador Carlos Filizzola al presentar un proyecto de ley que crea el Programa Nacional de prevención y asistencia de las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual, en septiembre 2004, los esfuerzos y buenas intenciones son infructuosos. En relación a esta ley, la misma fue rechazada sin mayores fundamentos en la Cámara de Diputados y, recientemente en la cámara de origen, debido a las fuertes presiones sobre los parlamentarios para que votaran por el rechazo que ejercieron las iglesias cristianas y otros sectores religiosos, quienes incluso llegaron a orquestar una campaña de desinformación de la opinión pública respecto al verdadero contenido de la iniciativa. La ley no hacía sino cumplir con obligaciones internacionales en la materia asumidas por el Estado. Esta situación mostró que, aunque la Constitución Paraguaya de 1992 establece la aconfesionalidad del Estado, la incidencia regresiva de los grupos religiosos fundamentalistas en los asuntos públicos y en la vigencia de los derechos humanos es aún muy importante.

Impunidad judicial

A pesar del marco de regulación nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay, el sistema de administración de justicia muestra una marcada debilidad y una escasa aplicación de los instrumentos internacionales en materia de trata por parte de los operadores de justicia tales como fiscales, procuradores, defensa pública y los propios jueces de diversas instancias.

Esto se revela claramente en el tratamiento dado por la justicia en los primeros casos sometidos a los tribunales en delitos de trata desde la vigencia del Código Penal de 1997. Uno de los más paradigmáticos es el *caso Lurde Resquín*.

Lurde Resquín, ciudadana paraguaya de 23 años, vivía en el pueblo de Independencia (dpto. de Guairá, Paraguay) donde trabajaba como enfermera en el hospital público de la localidad. En marzo de 2004 recibió la visita de unos vecinos, quienes le plantearon la posibilidad de migrar para trabajar en España, junto con otras dos muchachas de la comunidad, para trabajar como cajera de un supermercado, durante un año, donde recibirían unos 2000 euros mensuales de paga (diez veces más de lo que ganaba

como enfermera en Paraguay). En España serían recibidas por otra paraguaya que ya se encontraba trabajando en el lugar.

Las víctimas aceptaron la tentadora oferta. Recibieron en préstamo el dinero necesario para poder viajar, y su documentación y visado correspondiente, gastos que debían devolver en España. Al llegar a Madrid, el 31 de marzo, fueron llevadas a un prostíbulo en la provincia de Cuenca, donde se dieron cuenta que habían sido traficadas por una red, y que se encontraban atrapadas e irían a trabajar forzosamente en prostitución.

Lurde Resquín logró escapar con ayuda de otras mujeres y de su familia en Paraguay luego de 15 días. Una vez regresada al Paraguay, la víctima radicó denuncia el 29 de abril de 2004 ante el Ministerio Público, Agente Fiscal en lo Penal de la Unidad N° 5 de la región 5 Guairá y Caazapá, a cargo del abogado Pedro Alderete, quien inmediatamente imputó a los reclutadores de origen paraguayo y realizó las detenciones y allanamientos judiciales de sus domicilios, de donde recogió numerosas evidencias.

El fiscal logró reunir importante material probatorio, contando además con una muy efectiva cooperación judicial de España, que además de aportar mayores pruebas sobre la red, extraditó a una paraguaya integrante de la misma.

El 14 de diciembre de 2004 se llevó a cabo el juicio oral y público de los reclutadores ante el Tribunal de Sentencia colegiado de la circunscripción del Guairá, presidido por el Juez abogado Justiniano Velaztiquí González, e integrado por la Jueza abogada Loida Alfonso Caballero y el Juez abogado Tito Derlis Gauto. El Tribunal resolvió por unanimidad declarar la competencia del tribunal para conocer la causa y resolver el juicio, así como para declarar la no extinción de la acción penal, declarar probada la existencia del hecho punible y calificar la conducta de los acusados bajo el artículo 129 inc. 1 del Código Penal en concordancia con el art. 29 del mismo cuerpo legal, y declarar la reprochabilidad de los acusados como autores del hecho punible de trata de personas, condenando a ambos a la pena de 6 años de penitenciaría, declarándolos civilmente responsables a los condenados con la imposición a los mismos de las costas del juicio (Sentencia Definitiva N° 73 del 14 de diciembre de 2004).

Sin embargo, la defensa interpuso un recurso de apelación. Por Acuerdo y Sentencia N° 35 de 13 de mayo de 2005, el Tribunal de Apelación de la Circunscripción Judicial de Villarrica, integrado por los jueces Agustín Télles Morel, Juan Luciano Mareco y Carlos Guillermo Rehnfeldt resolvió admitir el recurso de apelación interpuesto, revocar la sentencia condenatoria y absolver de reprochabilidad y pena a los condenados. El argumento principal del Tribunal fue que el Paraguay no tenía jurisdicción para conocer del delito de trata, ya que éste había sido cometido en España, argumento que implica una manifiesta violación del Protocolo de Palermo.

El fiscal presentó un recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia apelando la resolución del Tribunal de Apelaciones, pero la Corte hasta la fecha no resolvió sobre el mismo. Cabe señalar que todo este proceso se dirigió sólo contra los reclutadores y no se ha investigado a fondo todos los implicados en la red de trata, incluidos funcionarios públicos. Asimismo, el proceso judicial no garantizó la reparación material de la víctima, su rehabilitación psicológica ni su reinserción laboral, así como la confidencialidad ni se seguridad personal de las víctimas y testigos.

Otro ejemplo, relacionado a explotación sexual infantil que muestra la escasa aplicación directa por parte de la justicia de los instrumentos internacionales ratificados por Paraguay, es el *caso Xiscatti*, un fotógrafo procesado por producir una serie de

fotografías de niñas desnudas. Las fotos eran expuestas en Internet en un sitio al que se accedía mediante pago de una suma de dinero. El fotógrafo había estipulado contratos con los padres de las niñas que mencionaban que las niñas serían fotografiadas "exhibiendo su desnudez", lo cual no constituye delito incluso tratándose de niñas bajo la ley penal paraguaya. Según la ley civil local, dichos contratos no contenían otra trasgresión que la de ser contrarios a "la moral y las buenas costumbres", lo que conlleva su nulidad, aunque no la reprochabilidad penal del hecho en sí, por lo que el caso quedó en la impunidad.

Otro de los graves fenómenos identificados en el Diagnóstico sobre Trata en el Paraguay constituye el involucramiento de agentes estatales en la provisión de documentos por parte de las Direcciones de Migraciones e Identificaciones de la Policía Nacional crea un marco de impunidad para el juzgamiento de estos casos y hasta la fecha sólo han sido sometido a juicio los captadores, que son el último eslabón de la red de trata de personas con fines de explotación sexual.

La CODEHUPY se adhiere plenamente a la recomendación formulada por el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en sus últimas Observaciones Finales al Paraguay para que: a) adecue su legislación interna a los instrumentos internacionales ratificados en la materia; b) implemente y financie una estrategia nacional de combate a la trata de mujeres y niñas el cuál debería incluir el enjuiciamiento y castigo de los responsables; c) busque mayor cooperación internacional, regional y bilateral con los estados de origen, tránsito y destino de la trata de mujeres y niñas; d) atienda las causas de la trata e introduzca medidas encaminadas a mejorar la situación económica de las mujeres, incluidas las medidas de apoyo social, rehabilitación y reintegración (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párr. 29).

La CODEHUPY considera que el abordaje estatal a la problemática es incipiente y requiere de ser fortalecido, como así también se precisa que la adecuación de la legislación interna establezca un marco de garantías jurídicas suficiente para combatir a las redes de trata y explotación sexual infantil existentes en el país, sancionar a los responsables en todos los niveles, y ofrecer garantías de protección judicial a las víctimas de estos delitos, así como también programas estatales permanentes para garantizar su reinserción social y económica, rehabilitación psicológica y física, y reparación material. Igualmente es urgente que el Estado paraguayo destine el presupuesto necesario para la implementación de estas políticas, para que éstas no dependan exclusivamente de la ocasional cooperación internacional.

Artículo 9 – Derecho a la libertad y seguridad personales

La CODEHUPY lamenta que el Estado de Paraguay en su *Segundo Informe Periódico* se haya limitado a transcribir normas legales y a enumerar los juzgados y fiscalías que componen la estructura judicial del país, sin mencionar ni siquiera el número de personas detenidas en el periodo informado, ni la naturaleza legal de la causa que motivó la privación de libertad. Asimismo, no se ha informado respecto de los obstáculos que impiden el progreso de las prácticas estatales en esta materia, ni sobre los retrocesos que experimentó debido a contrarreformas la legislación procesal sobre la que el Estado informa (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 262-309).

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

aproximadamente algunos patrones de comportamiento del sistema de justicia en este ámbito.

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

Estas detenciones arbitrarias encuentran cobertura legal en las disposiciones del art. 239 inc. 3 del Código de Procedimientos Penales que establece la posibilidad de detención por sospecha. Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó que los presupuestos para la aprehensión de las personas establecidos en este artículo pueden “dar lugar en la práctica a la aplicación del artículo en una cantidad indeterminada de situaciones”, recomendando que se interprete este artículo lo más restrictivamente posible, lo que “obligaría a [los] funcionarios a detener a una persona únicamente en caso de flagrancia o de existir una orden judicial” (OEA/Ser./L/VII.110, doc. 52, 9 marzo 2001, párr. 26).

Un ejemplo es el caso de Feliciano Arafayú (23 años), domiciliado en Kha Charapa, distrito de Yuty (Dpto. de Caazapá), fue encontrado detenido sin causa y sin defensa en la Penitenciaría Regional de Villarrica por la Jueza Penal de Garantías del Caazapá, durante una visita carcelaria el 26 de marzo del 2001. Arafayú se encontraba detenido en ese lugar desde el 25 de enero sin que su aprehensión haya sido comunicada a la autoridad judicial. De acuerdo a lo relatado en su declaración indagatoria, fue acusado de un hecho de abigeato ocurrido en esa fecha, del que negó tener participación alguna. Ese día, se encontraba trabajando en la chacra del señor Bartolomé Vargas, contratado por Albino Arzamendia, cuando aproximadamente a las 18 horas dejó el trabajo, Arzamendia y otros personales de la estancia que no conoce, procedieron a detenerlo y a llevarlo a la comisaría de Yuty. Según manifestó, todo era porque su patrón no quería pagarle. El 24 de julio se declaró extinguida la acción en su contra, pero poco antes, el fiscal se había abstenido de presentar acusación contra él[50].

El 25 de mayo de 2002, Domingo Gustavo Cubilla (19 años) fue detenido por policías de la Comisaría 7ª, a cargo del comisario principal Ricardo Melgarejo Álcara, adonde fue llevado. Sin embargo, no existía en su contra orden de captura alguna, así como tampoco la Policía Nacional había remitido ningún informe ni dado aviso de la detención al Ministerio Público. Mediante un hábeas corpus, Cubilla fue liberado el 3 de junio. De acuerdo con un informe remitido por el comisario Melgarejo, había sido detenido por la patrullera porque una víctima lo había reconocido como el autor de un robo reciente, y de su poder se había incautado una pistola calibre 22. No obstante, ni la denuncia ni las supuestas evidencias fueron presentadas por la Policía al Ministerio Público[51].

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

El Código Penal establece que la privación de libertad será castigada con pena penitenciaria de hasta 5 años, cuando el autor “abusara considerablemente de su función pública” (art. 124). Cuando “el funcionario encargado de intervenir en las

causas penales, intencionalmente a sabiendas, persiguiera o contribuyera a perseguir penalmente a un inocente u otra persona contra la cual no proceda una persecución penal, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años”, aunque en casos leves el marco penal se reduce hasta 5 años (art. 310 - Persecución de inocentes). Igual sanción se establece para el funcionario que en las mismas circunstancias contribuya a que se ejecute una medida cautelar, una pena o una medida contra quien no corresponda (art 311 – Ejecución penal contra inocentes).

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

Prisión preventiva

En relación a lo informado por el Estado respecto de las reformas legales introducidas para limitar temporalmente y racionalizar el uso de la prisión preventiva (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 370 inc. e y f) comunicamos que la prisión preventiva siempre actuó como mecanismo de punición sin juicio en la historia del proceso paraguayo. La Ley Nº 1286/98, Código Procesal Penal, incorporó claras reglamentaciones para el uso de la prisión preventiva[52]. También incorporó las medidas alternativas y substitutivas a la prisión. Con esto se pretendió facilitar la vigencia del artículo 19 de la Constitución Nacional[53] y del artículo 9.3 del Pacto, y así rescatar la centralidad de la garantía del juicio. El artículo 234 del Código Procesal Penal declara como principio la excepcionalidad de todas las medidas cautelares.

La práctica judicial reemplazó la histórica ordinaria aplicación de la prisión preventiva por la ordinaria aplicación de las medidas alternativas o substitutivas a la prisión preventiva, cuando que el artículo 304 del Código Procesal Penal aclara que “el acta de imputación no implicará necesariamente la aplicación de una medida cautelar”. Se sigue asimilando proceso penal a necesidad de aplicación de medida cautelar.

El informe presentado por el Estado tampoco contiene ninguna información referente a la mala práctica de fiscales y jueces con relación a la mala aplicación de la prisión preventiva y el modo de otorgamiento de las medidas alternativas o substitutivas.

Otra mala práctica de los tribunales, que incluso se encuentra reglamentada por una acordada de la Corte Suprema de Justicia, es el hecho de que los secretarios/as de los juzgados de garantía[54] cobran a los procesados por la redacción en sus libros protocolares del acta en virtud del cual aceptan la imposición de las medidas[55]. Esta es una circunstancia de hecho que contribuyó a que la imposición de medidas cautelares se haya vuelto la regla ordinaria.

Con relación a las fianzas que se prestan, en el contexto de las medidas cautelares, también existen una aplicación distorsionada de las disposiciones del Código Procesal Penal. En el artículo 245, tercer párrafo se establece que: “No se dispondrán estas medidas contrariando su finalidad. Cuando el imputado no las pueda cumplir por una imposibilidad material razonable, en especial, si se trata de persona de notoria insolvencia o disponga del beneficio de litigar sin gastos, no se le podrá imponer caución económica”; el cuarto párrafo, establece que “En todos los casos, cuando sea suficiente que el imputado preste juramento de someterse al procedimiento, se decretará la caución juratoria, antes que cualquiera de las demás medidas”.

Estas disposiciones concuerdan con el mandato del artículo 257, quinto párrafo, del Código Procesal Penal que dice: “la caución juratoria la podrá otorgar el imputado

cuando la naturaleza del hecho punible que se le atribuye, haga presumir que no burlará la acción de la justicia”.

Pero en la práctica, se exigen cauciones reales, incluso a personas de escasos recursos económicos. Un caso concreto y paradigmático fueron las cauciones reales que se exigieron a los campesinos procesados por la supuesta comisión de hechos punibles en la lucha por la tierra^[56]; muchos de ellos son personas que no podrían huir como consecuencia de su pobreza y difícilmente podrían distorsionar las posibilidades investigativas del Estado. Los jueces exigieron cauciones reales de hasta 8.000 US\$ para el otorgamiento de las libertades. En algunos casos, los campesinos recurrieron a la solidaridad de otros campesinos empobrecidos, pero con tierras, que ofrecieron sus campos de labranza y subsistencia para la libertad de sus compañeros.

El artículo 236 del Código Procesal Penal estableció que por el principio de proporcionalidad, la privación de libertad no podrá exceder el tiempo de duración de la pena mínima (artículo 19 de la Constitución paraguaya de 1992). Para los casos que la pena mínima sea muy alta, el Código limitó el tiempo de duración a un máximo de dos años. En aplicación de este mismo principio de proporcionalidad y distorsionando el mandato legislativo, los jueces establecieron que en virtud del artículo 19 de la Constitución paraguaya de 1992 está permitido aplicar prisión preventiva de más de dos años, cuando la pena mínima del supuesto hecho punible investigado sea superior a los años que como máximo establece el Código. En este caso, la jurisprudencia distorsiona la literalidad y el sentido teleológico del artículo 236 del Código Procesal Penal.

Si bien el Código Procesal Penal sancionado en 1998 acogió la recomendación hecha al Paraguay en 1995 por el Comité de Derechos Humanos, en el sentido de evitar que la privación de libertad “se convierta en norma general y que cuando se imponga, su duración esté sujeta a estrictos límites de conformidad con el artículo 4 del Pacto” (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 26), la CODEHUPY sostiene que la aplicación judicial de estas disposiciones burló la ley e incumplió el artículo 9.3 del Pacto, el cual debe de ser de aplicación directa e inmediata por parte de los tribunales.

Este sistema de garantías instaurado con el Código Procesal Penal de 1998 que aseguraba la excepcionalidad y proporcionalidad de la prisión preventiva fue destruido por una sucesión de actos normativos que vulneraron su eficacia.

En primer lugar, fue el Fiscal General del Estado, Oscar Latorre, quien en dos Instructivos Generales para Agentes Fiscales (de fechas 22 de agosto de 2002 y 23 de junio de 2003), en los que se adoptó como política general del Ministerio Público en relación a las medidas sustitutivas de la prisión preventiva:

“1) Procurar desde el rol procesal de la representación fiscal, no aplicar y/u otorgar las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, en los siguientes casos:

a) de aprehensión en flagrancia (artículo 239 del Código Procesal Penal) en la comisión de hechos punibles contra la vida, la integridad física, contra la libertad, contra la autonomía sexual y contra la propiedad;

b) en los casos de crímenes cuando al inicio de la investigación existan serios indicios de prueba que comprometan la responsabilidad de una persona;

c) en los casos de delitos, como hurto, apropiación, robo leve y otros hechos punibles similares, cuando el autor o partícipe registre en sus antecedentes la comisión reiterada de estos ilícitos (...)”

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia dictó la Acordada N° 319/04, del 4 de junio de 2004, que reglamentó condiciones más exigentes para el otorgamiento de medidas sustitutivas de la prisión preventiva, estableciendo que se debería “contar con los antecedentes penales como parte de los datos personales del imputado, para la disposición o revocación de la medida cautelar”; asimismo, esa acordada determinó que los/as jueces/zas, “para conceder las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, deberán contar con la información completa sobre las personas que ofrezcan caución y, sobre todo, conocer su solvencia económica, de manera que se tenga la certeza suficiente en caso que sea necesario ejecutar la caución que se presta”.

El golpe de gracia se produjo con la sanción de la Ley N° 2493/04, que modifica el artículo 245 de la Ley N° 1286/98 Código Procesal Penal. Esta nueva ley prohíbe otorgar medidas alternativas y substitutivas “cuando el hecho sea tipificado como crimen, que lleve aparejado la vulneración de la vida o la integridad de la persona como resultado de una conducta dolosa; tampoco se podrá modificar la prisión preventiva cuando el imputado esté incurso en los presupuestos previstos en el numeral 3, del artículo 75 del Código Penal^[57] o cuando el sindicado esté imputado en otras causas, por la comisión de crímenes que lleven aparejado la vulneración de la vida o la integridad de las personas como resultado de una conducta dolosa”.

La modificación del artículo 245 del Código Procesal Penal es un claro avance de la contrarreforma penal que busca disminuir las garantías que otorga esta ley a las personas imputadas por la Fiscalía bajo un cargo penal. Tiende a conservar la aplicación de la prisión preventiva como la regla y no como la excepción. Surgió como respuesta a las críticas de mala actuación judicial en la aplicación de las medidas.

El Estado prefirió reducir el estatus garantista de los procesados antes que investigar y sancionar, en su caso, si realmente existieron distorsiones en la aplicación jurisprudencial de la norma.

La nueva ley eliminó el control jurisdiccional tasando los casos en los que pueden darse estas medidas. De esta forma, desnaturaliza el sentido cautelar de la medida insistiendo en la vieja concepción de aplicarlas basándose en criterios peligrosistas tasados por la ley.

La nueva ley ubica a todos los sindicados en la comisión de un hecho punible en una situación de desigualdad en el acceso a las medidas alternativas o substitutivas a la prisión preventiva. Esto así porque establece una desigualdad de oportunidades de los sindicados en el proceso penal.

Sindicados de igual situación en la posibilidad de acceso a una medida alternativa o substitutiva no pueden acceder a estas por la diferencia que existe en el hecho punible que se investiga, aunque pueda constarse judicialmente que se encuentran en igualdad de oportunidades de fuga o de obstrucción de la investigación, en lo que representa el análisis de la necesidad de aplicar una medida cautelar en el proceso que se le sigue. En estos casos existe una privación de auxilio jurisdiccional por una prohibición de la ley. El auxilio jurisdiccional versa sobre una garantía constitucional que es la excepcionalidad de la privación de la libertad en las fases previas del juicio.

Casos tramitados bajo el Código Procesal Penal de 1890

Continúa siendo preocupante la excesiva dilación de la prisión preventiva y de los procesos judiciales de quienes se encuentran en causas anteriores al 1° de marzo del 2000, substanciados con el Código de 1890. La Ley N° 1444/1999, que regula el período de transición entre ambos sistemas establece de un modo expreso que no regirán las previsiones del nuevo código respecto a la duración y garantías de revisión de la prisión preventiva, lo que es una violación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable al encausado/a, existiendo varios casos de procesados/as que ya excedieron irrazonablemente el tiempo de reclusión preventiva.

El Programa de Depuración de Causas Penales establecido por la Ley N° 1.444/99 ha realizado no obstante un gigantesco trabajo de conclusión de los procedimientos anteriores al nuevo código. Sin embargo, muchos de estos casos no estuvieron exentos de abusos.

Por ejemplo, tal fue el caso del indígena Alejandro Gómez Carmelo. El 12 de abril de 1999 se presenta una denuncia policial originada en la Comisaría 5ta. Metropolitana en base a la manifestación de un particular, quien notifica de un hecho de intento de robo y amenazas ocurrido en su domicilio particular el día 29 de marzo de ese año, por parte de dos indígenas desconocidos, en estado de ebriedad, que tras ser descubiertos profirieron un par de amenazas y se dieron a la fuga, sin llevarse nada. La Policía informa que al realizarse averiguaciones, logró comprobar que los supuestos autores eran Alejandro Gómez Carmelo (CI N° 3.599.202), indígena de 25 años, y Juan Ramón Galeano Álvarez (CI N° 3.506.711), indígena de 29 años, ambos sin antecedentes penales. A lo largo de todo el proceso penal que se les siguió la Policía jamás acreditó cuáles fueron las “averiguaciones” realizadas para imputar a estas dos personas ni cómo se llegó a esa conclusión. No se produjo en todo el expediente una sola prueba en contra de los mismos. No obstante, el juez del proceso abrió sumario y dictó orden de captura en contra de los dos acusados el 27 de abril de 1999.

Alejandro Gómez fue detenido en enero del 2000 y remitido a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. Nunca prestó declaración ante el Juez. En fecha 7 de febrero del 2000 - en el marco del programa de depuración de causas penales instauradas bajo el viejo Código Procesal Penal de 1890- el juzgado dispuso en relación a él declarar extinta la acción penal por prescripción y en consecuencia ordenar su libertad. Sin embargo, por una inexplicable desidia la orden nunca se notificó y el expediente fue archivado. Alejandro Gómez siguió recluido hasta que la noticia de su caso llegó a la Defensoría Pública en agosto del 2001, y recién allí se pudo notificar su libertad. Salió del Penal de Tacumbú el 23 de agosto del 2001 [\[58\]](#).

Otro ejemplo, del 2002, refiere que el juez de Liquidación y Sentencia Carlos Ortiz Barrios condenó a Juan Taboada Benítez a 18 años de prisión, acusado de haber matado a su esposa y herido a su madre el 30 de octubre de 1987, en Guarambaré (departamento de Central). El proceso duró 15 años y 10 meses y estuvo paralizado por un largo periodo de tiempo debido a que Taboada padece de una enfermedad mental que hizo presumir su inimputabilidad. Durante todos estos años, estuvo recluido en el Pabellón Psiquiátrico de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú [\[59\]](#).

En otro caso, la Corte Suprema de Justicia resolvió absolver de culpa y pena a Pascual Aquino Velázquez, quien había sido condenado bajo el cargo de herida con arma blanca y lesión corporal, a raíz de un hecho ocurrido en Asunción el 24 de mayo de 1988. Pascual Aquino había estado privado de libertad desde el 27 de mayo de 1988 al 23 de septiembre de 1999 (¡más de 11 años!). La Corte entendió que en el proceso se habían violado gravemente el derecho al debido proceso, se vulneró el

principio de la inocencia presunta y no se respetó la duda a favor del imputado. Se utilizó el parte policial con valor probatorio, y se adjudicó una importancia superlativa a un supuesto reconocimiento practicado en la comisaría por parte de la víctima tres días después del hecho, sin que se haya probado cómo la Policía llegó a identificar a una de las seis personas que participaron del asalto. El “reconocimiento” omitió detalles esenciales, y ninguna otra prueba fue producida en juicio como para fundamentar la información contenida en el parte policial. No existieron testigos presenciales, no existió confesión judicial, y se usó la indagatoria en contra del procesado. Sin embargo, el pronunciamiento de la Corte no estableció responsabilidades civiles del Estado y no fijó ninguna indemnización a favor de Aquino Velásquez[60].

Artículo 10 – Trato humano a las personas privadas de libertad

La CODEHUPY considera sumamente grave la situación de las instituciones penitenciarias del Paraguay. Sin embargo, el Estado, en lugar de asumir la responsabilidad, ha presentado un informe en el que se ha limitado a hacer una pobre enunciación de normas sin una descripción de la real situación (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 310-326).

La situación se halla caracterizada por una alta tasa de hacinamiento, violencia, no separación de condenados y procesados, ni de adultos y adolescentes, deficiencias en la alimentación, escasa atención médica, imposibilidad de identificación de reclusos ante falta de documentación personal, entre otras anormalidades comprobadas.

La situación arriba mencionada ha sido comprobada y no ha presentado variantes a lo largo del tiempo, tanto por agentes estatales[61], como por otros análisis realizados entre 1996 y el 2004 (Rolón Luna, et. al., 1996; Caballero, et. al., 1998; Flores Negri, 2003), en los cuales se han notado pocos avances y muchos retrocesos. Esta situación configura un manifiesto incumplimiento de una recomendación anterior del Comité (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 217).

Principales problemáticas inherentes a las condiciones de reclusión en el Paraguay

Hacinamiento:

El índice de hacinamiento en algunas penitenciarías es alarmante, siendo factor coadyuvante de la violencia penitenciaria y del escaso control de la finalidad de la pena de reclusión, que es la de proteger a la sociedad y resocializar a el/la condenado/a[62]. A través del siguiente cuadro se observa un contraste entre la capacidad máxima de los establecimientos penitenciarios para mayores y el número real de reclusos en ellas[63]:

Como podemos observar existe una superpoblación de 3.631 internos, siendo esta alarmante en las Penitenciarías Nacional de Tacumbú, Coronel Oviedo, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero.

En cuanto a los adolescentes[64] la superpoblación es menor en las cárceles especializadas, sin embargo en Ciudad del Este, la situación de los mismos es alarmante[65]. Un avance digno de destacar es el traslado de los menores reclusos en Emboscada al Centro Educativo de Itauguá y aquellos que se encontraban en la cárcel de Coronel Oviedo a la Regional de Villarrica.

Mala alimentación de los reclusos/as

La alimentación en las penitenciarías es sumamente deficiente, siendo poco nutritiva y con alto nivel de grasas.

En algunas penitenciarías, el problema se agudiza porque el rubro de alimentación es inferior a las necesidades, padeciendo más los/as reclusos/as que no poseen medios ni familiares que le provean los recursos para atender sus necesidades básicas. En las

penitenciarias donde existen mujeres reclusas, que viven con sus hijos menores, la problemática es mayor, dado que no se encuentra previsto ningún recurso para la alimentación de los hijos de las detenidas.

Es de destacar que constantemente la prensa hace eco de compras irregulares de alimentos para los reclusos[66], situación que de comprobarse judicialmente será una grave violación de los derechos de las personas detenidas por parte del Estado.

Además de la falta de alimentación es necesario mencionar que en casi todas las penitenciarias no existen comedores, ni cocinas donde preparar los alimentos[67].

En algunas penitenciarias existen huertas, que ayudan al complemento en la preparación de alimentos, pero la misma es proporcionada de manera mínima, ya que gran parte de la producción de estas huertas es utilizada para la venta.

c) Falta de atención médica y odontológica. Falta de medicamentos e insumos médicos

Paralelamente a la falta de alimentación existe también una gran falencia a nivel médico, tanto de recursos humanos como de provisión de medicamentos.

En casi todas las penitenciarias la labor de los médicos se reduce a la inspección de los internos, y a la provisión de recetas, para que -de tener familiares- éstos le provean de los medicamentos necesarios. Esto provoca que la penitenciarias se conviertan en un caldo de cultivo ideal para la proliferación de enfermedades infectocontagiosas.

No existe ninguna ficha médica que permita determinar los antecedentes clínicos de las personas detenidas. Por otro lado es también alarmante la situación en que se encuentran las personas privadas de libertad viviendo con el VIH, ya que si bien existe un pabellón para ellas en algunas penitenciarias, la gran mayoría sigue viviendo y conviviendo con la población penitenciaria sin ningún tipo de control ni cuidado. Además de ello, tampoco existe una cifra exacta de las mismas, dado que los test se realizan muy esporádicamente.

La atención a ellos en algunos casos se reduce a la provisión de ciertos analgésicos, insuficientes en cantidad para dar abasto a la demanda de los mismos.

Otro pabellón que no escapa a la problemática de salud, es el neuropsiquiátrico donde no existe ningún tipo de asistencia ni medicamentos.

En materia de traslado de personas privadas de libertad en caso de requerir atención urgente, la misma se hace inviable, ante el burocrático y exagerado trámite que debe seguirse y a la falta de medios para poder hacer frente a esos requerimientos.

Es de mencionar que tampoco existe ningún tipo de asistencia psicológica ni social, que facilite la salud mental de los internos.

Tanto la falta de alimentación, como la deficiencia en la atención médica, se deben en gran medida a la falta de recursos presupuestarios destinados a la asistencia penitenciaria, siendo los mismos totalmente insuficientes.

Para el 2005, para los gastos corrientes en el rubro de Reclusión y Corrección, se halla asignada la suma de US\$ 6.963.946 (43.176.468.269 guaraníes), equivaliendo a un promedio de US\$ 3 (18.546 guaraníes) diarios por persona privada de libertad, que deben distribuirse en seguridad, asistencia, alimentación, entre otros gastos[68].

d) Insuficientes actividades educativas, laborales y recreativas

La ociosidad es un factor muy grave en las penitenciarias, colaborando en gran manera el hecho de no existir ningún tipo de actividad de desarrollo por un lado, y por la falta de espacio para realizarla, por el otro.

Existen programas de alfabetización para adultos en todas las penitenciarias. En junio del 2003 fue firmado un convenio entre los ministerios de Justicia y Trabajo y de Educación y Cultura con el objeto de poner en marcha un proyecto educativo tanto de educación básica como de capacitación laboral. También existen programas de enseñanza de labores en el CEI.

En materia laboral, en la Cárcel de Buen Pastor se encuentra desarrollando la producción en el marco del Proyecto TRASOL, en el cual se encuentran trabajando en confecciones y capacitando en distintas áreas un total de 110 personas; las cuales para poder trabajar allí deben cumplir los siguientes requisitos: inscripción voluntaria, buena conducta y no poseer ningún tipo de adicción. El proyecto brinda beneficios a las personas reclusas tanto pecuniariamente como en su formación personal.

Por otro lado fue inaugurado este año el Pabellón Industrial Esperanza en la Penitenciaría de Tacumbú, informando el director de la misma que se están seleccionando a 300 internos con posible situación de rehabilitación según test psicológicos realizados para trasladarlos a este sector, donde existen talleres de confección en el ramo de sastrería, sección de artesanías, entre otras y haciendo posible la situación de rehabilitación (La Nación, 11/07/2005).

También existen huertas en algunas penitenciarias tales como la de Tacumbú, Misiones, Villarrica, San Pedro, Ciudad del Este, Concepción y Encarnación, sin embargo es mínimo el número de internos que trabajan en esos lugares.

Lo que predomina en el mundo intrapenitenciario nacional es la informalidad en el ámbito laboral, dedicándose a labores manuales o a la cocina.

Otro factor que atenta contra las actividades laborales, educativas y recreativas es la falta de mecanismos de seguimiento e incentivo de las mismas.

En cuanto a las actividades recreativas no son muchas, dado que el espacio en la gran mayoría de los centros de reclusión no lo permite, existiendo en casi todas las penitenciarias pequeños espacios para practicar fútbol y volley.

e) Elevado número de reclusos/as sin condena

Los factores que hacen a la superpoblación son el alto índice de reincidencia de las personas reclusas, y el gran porcentaje de presos sin condena^[69].

Según los datos proporcionados por la Dirección General de Institutos Penales, de las 6.467 personas que se encuentran reclusas, tan solo un 23% cumplen condena, existiendo un total de 4.944 procesadas (equivalentes al 77%), sin que exista ningún tipo de separación entre las mismas.

Con respecto a las personas procesadas, según manifiestan fuentes del Poder Judicial, las mismas no son tantas, existiendo un número importante de condenados/as, y que las fuentes del Ministerio de Justicia y Trabajo no se encuentran actualizadas.

Como una manera de lograr una información única y veraz hay que destacar que en el 2004 se firmó un convenio entre la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Ministerio de Justicia y las comisiones de Derechos Humanos y de Equidad y Género del Senado, al cual se sumaron el Ministerio Público y la Policía Nacional (mayo del 2005) para implementar la red informática en el sistema penitenciario, lo que colaboraría para proveer una mayor y mejor información. El grave problema es el convenio -firmado en el 2004- hasta la fecha no se ha implementado en ninguna penitenciaría del país.

Factores causantes de esta situación son: la falta de acceso a la defensa, la falta de comunicación entre los magistrados penales y personas privadas de libertad, y la insuficiencia de recursos humanos (jueces/zas y defensores/as públicos/as, entre otros).

Las visitas penitenciarias por parte de jueces/zas penales y de ejecución, tan solo se producen en casos excepcionales, tales como visitas de ministros/as de la Corte Suprema de Justicia, siendo obligación de los jueces/as penales realizar las visitas con cierta periodicidad (cada 2 meses) e informar de su situación procesal a las personas privadas de libertad^[70]. Por otro lado, según lo establecido en el Código Procesal Penal los/as jueces/zas de ejecución deberían visitar por lo menos cada una semana las penitenciarías para verificar las condiciones de reclusión.

Otro grave problema es la falta de defensores/as públicos/as, situación que se agrava en las penitenciarías del interior, donde el número de defensores/as es menor, existiendo un promedio de entre 2 a 3 defensores/as públicos/as por penitenciaría.

La gran distancia y la dificultad de acceso a algunas penitenciarías conspiran contra los/as defensores/as y jueces/zas, especialmente en algunas penitenciarías como Encarnación y Emboscada, haciendo muy poco frecuente la visita de las mismas.

f) Falta de recursos y deficiencia de los ya existentes

Estos problemas se presentan en todas las penitenciarías, principalmente manifestada en infraestructura edilicia inadecuada para la reclusión, falta de espacios físicos, de mantenimiento de la infraestructura ya existente, de vehículos para traslado de internos, o mal funcionamiento de los mismos.

El grave problema existente está dado por el despilfarro y corrupción del presupuesto utilizado para la construcción y mantenimiento de la infraestructura, traducida en constantes sobrefacturaciones y manejos poco transparentes de los fondos.

Durante la gestión del ministro Juan Darío Monges se realizó una auditoría de la utilización del presupuesto destinado para la construcción de cárceles entre febrero de 1993 y noviembre del 2003, que constató que el 51% de los fondos asignados (US\$ 1,5 millones) fue utilizado para otros fines (**DIARIO**, 02/02/2004).^[71]

Para el 2005 se prevé una asignación presupuestaria de US\$ 614.185 (3.685.110.000 guaraníes) para mejoramiento de infraestructura penitenciaria^[72]. A partir de marzo de 2005 se iniciaron trabajos de ampliación y mejoramiento en las Penitenciarías de Coronel Oviedo y en la de Pedro Juan Caballero.

También la falta de recursos humanos, en cantidad y calidad constituye una situación preocupante en las penitenciarías. El personal asignado a las penitencia es mínimo, principalmente de guardiacárceles, insuficiente no solo en la cantidad, sino también en

la calidad de los ya existentes. En total existen 594 funcionarios y 91 practicantes encargados de la seguridad penitenciaria en el país (Flores Negri, 2003b: 222). Con respecto a la calidad, se constata que los mismos son contratados sin ningún criterio de selección, tratándose de personas no formadas ni capacitadas en lo referente al trato de debido a las personas privadas de libertad y al manejo de situaciones penitenciarias. A ello debe sumarse la situación de los practicantes, los cuales no siguen ningún plan de capacitación ni poseen una supervisión, siendo los principales blancos de la corrupción interna. A modo de ejemplo, en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú a partir del 11 de julio del 2005 se contrató el servicio de guardias privados para controlar el ingreso de familiares en las visitas de las penitenciarías (La Nación, 11/07/2005).

Reforma de las leyes penitenciarias y ausencia de políticas penitenciarias

A pesar de existir varias propuestas legislativas que buscan adecuar las leyes a los estándares internacionales de derechos humanos con el fin de mejorar la situación penitenciaria, no existe un adecuado y rápido trámite parlamentario de las mismas.

La propuesta más importante sería el anteproyecto de Código de Ejecución Penitenciaria, que a la fecha se encuentra en estudio en una comisión parlamentaria, a la cual se integran representantes del Poder Judicial, del Ministerio de Justicia y Trabajo, del Ministerio Público y representantes de diversos institutos con interés en la ejecución penitenciaria, además de los anteproyectistas y asesores parlamentarios.

También es de destacar que el Paraguay firmó el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. El Protocolo ya fue aprobado por la Cámara de Senadores y a la fecha se encuentra en estudio en la Cámara de Diputados. La CODEHUPY apoya la pronta ratificación de este importante instrumento que establecerá un sistema de monitoreo permanente de los lugares de detención con el fin de prevenir la tortura y mejorar las condiciones de reclusión, a nivel interno y en el sistema universal de protección, lo que contribuirá a superar la situación descrita precedentemente.

Existen cuestiones que también deberían ser atendidas por el Poder Legislativo tal como la modificación de la Ley de Tasas (Ley N° 2.046/2002), en cuanto al porcentaje destinado a la mejora de infraestructura penitenciaria como la derogación de los artículos del Código Electoral que privan a las personas privadas de libertad en condición de procesadas del derecho constitucional al voto.

Caso “Panchito López”. Avances

El 14 de agosto de 1996 el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y la Fundación Tekojoja presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la violación de varios artículos de la Convención Americana cometidos por el Paraguay en relación a los adolescentes privados de libertad en el correccional “Panchito López”. El caso siguió su trámite hasta llegar a introducirse como demanda ante la Corte Interamericana, la que emitió una sentencia condenatoria en contra de Paraguay el 2 de septiembre de 2004^[73].

En el contencioso, la Corte determinó la responsabilidad internacional del Estado paraguayo por las ominosas condiciones de reclusión de los adolescentes, que constituyó una grave infracción de las normas del derecho internacional. En particular, la Corte declaró al Paraguay responsable de la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal, el incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno y la violación del derecho a las garantías judiciales, en conexión con la

violación de los derechos del niño, en perjuicio de todos los internos del Instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001. Asimismo, determinó que el Estado paraguayo era responsable de la violación del derecho a la protección judicial en perjuicio de los 239 internos que habían interpuesto un recurso *hábeas corpus* genérico el 12 de noviembre de 1993 y resuelto a favor el 31 de julio de 1998, porque la decisión judicial había sido “violatoriamente tardía” y no fue cumplida. Asimismo, la Corte declaró la responsabilidad del Estado por la violación del derecho a la vida en perjuicio de los 12 internos fallecidos en diversas circunstancias en ese periodo, y por la violación del derecho a la integridad personal en perjuicio de los niños heridos a causa de los incendios y en perjuicio de los familiares identificados de los internos fallecidos y heridos.

La Corte determinó en materia de reparaciones la adopción, entre otras, de las siguientes medidas:

a) Publicar en el plazo de seis meses, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, al menos por una vez, del capítulo relativo a los hechos probados de esta Sentencia, y la parte resolutive de la misma

b) Realizar, en consulta con la sociedad civil, en el plazo de seis meses, un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y de declaración que contenga la elaboración de una política de Estado de corto, mediano y largo plazo en materia de niños en conflicto con la ley que sea plenamente consistente con los compromisos internacionales del Paraguay. Esta política debe ser presentada por altas autoridades del Estado en un acto público en el que, además, se reconozca la responsabilidad internacional del Paraguay en las carencias de las condiciones de detención imperantes en el Instituto entre el 14 de agosto de 1996 y 25 de julio de 2001. Asimismo, esta política debe contemplar la estrategia y los recursos indispensables para que los niños se encuentren separados de los adultos; para que los niños procesados estén separados de los condenados; así como para la creación de programas de educación, médicos y psicológicos integrales para todos los niños privados de libertad.

c) Brindar tratamiento psicológico a todos los ex internos del Instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001; tratamiento médico y/o psicológico a los ex internos heridos en los incendios, y tratamiento psicológico a los familiares de los internos fallecidos y heridos.

d) Brindar asistencia vocacional, así como un programa de educación especial destinado a los ex internos del Instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001.

e) Pagar en concepto de indemnizaciones US\$ 953.000 o su equivalente en guaraníes, por concepto de daño material, y US\$ 2.706.000 o su equivalente en guaraníes, por concepto de indemnización del daño inmaterial a las víctimas identificadas del caso. El pago debe efectivizarse dentro del plazo de un año desde la notificación de la sentencia. En caso de las víctimas que sean niños se debe consignar la indemnización ordenada a favor de las víctimas en una inversión bancaria a nombre de éstos en una institución paraguaya solvente, en dólares estadounidenses, dentro del plazo de un año, y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancarias mientras sean menores de edad.

f) Pagar costas y gastos a la Fundación Tekojoja (US\$ 5.000,00) y al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (US\$ 12.500).

De acuerdo a lo manifestado por la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería Nacional, luego de ser notificada de la sentencia el Estado Paraguayo conformó una comisión interinstitucional constituida principalmente por representantes de la Cancillería, el Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, representantes de las víctimas y la Fundación Tekojoja.

La misma ya ha conseguido la atención gratuita de los afectados en todos los centros de salud del país, y se halla realizando gestiones para incluir en los presupuestos de los años siguientes lo estipulado en la sentencia en concepto de indemnización a las víctimas y familiares de los fallecidos en el “Panchito López”.

Artículo 14 – Derecho a un juicio justo

Derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. Independencia de la magistratura

Respecto de lo informado por el Gobierno paraguayo en relación a la independencia de la magistratura (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 376, 382, 383, 384, 385 y 387), señalamos que el Estado se limita a proporcionar datos normativos existentes con relación a la materia informada.

La independencia del Poder Judicial sigue siendo un déficit desde el momento en que el Consejo de la Magistratura, organismo encargado del nombramiento de los jueces, no aplicó criterios objetivos en la selección de los futuros magistrados y magistradas, en el periodo de informe[74]. En ausencia de parámetros objetivos, rigen preponderantemente criterios discrecionales en los que no están ausentes factores de discriminación y privilegios políticos.

Mientras que el informe presentado por el Gobierno señala que los/as ministros/as de la Corte Suprema de Justicia sólo pueden ser removidos/as por juicio político y que cesan en el cargo cumplida la edad de 75 años, la interpretaciones dadas sobre el artículo constitucional no fueron uniformes, en el periodo de informe[75].

La anterior Corte Suprema de Justicia, renovada en marzo de 2004, entendió y defendió la inamovilidad de sus miembros, a partir de su nombramiento hasta la edad de 75 años; este año, el Consejo de la Magistratura entendió que un ministro, tras cumplir un periodo de cinco años en el ejercicio del cargo, quedaba cesante y llamó a concurso público para la elección de un nuevo miembro de la máxima instancia judicial.

Sin embargo, el Senado no entendió de esta manera la situación que se había dado con el ministro en cuestión e interpretó que tiene la facultad de reconfirmar a los ministros de la Corte en el cargo[76], y así lo hizo. Una cuestión tan importante como esta ya debió ser objeto de reglamentación legislativa con una amplia participación ciudadana.

Si bien las normas citadas por el informe dan la impresión de que el Poder Judicial goza de una amplia independencia, en la realidad, es un poder constantemente afectado por la ingerencia de elementos externos que buscan torcer la imparcialidad de la magistratura.

Un caso paradigmático es lo que ocurrió al tiempo de la asunción al mando del actual presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos. Frente a todos los demás miembros de los poderes del Estado y las representaciones diplomáticas anunció que iba a “pulverizar” al Poder Judicial. Inmediatamente al anuncio, se empezó a promover el juicio político de integrantes de la entonces Corte Suprema de Justicia. En marzo del 2004 concretó su objetivo con la remoción de tres ministros, a través de un juicio político. Ante la inminente destitución, uno de los ministros renunció. Hubo cuestionamientos al proceso realizado. Uno de los afectados recurrió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que admitió la denuncia, este año.

En otras ocasiones, sin que se haya agotado el debido proceso en la sede judicial, el Presidente de la República, opinó y hasta prometió resoluciones judiciales, en uno u otro sentido, al pueblo paraguayo. La actual Corte Suprema de Justicia nunca se pronunció con relación a declaraciones de este tipo.

Igualmente siguen las denuncias y reclamos ciudadanos de hechos de corrupción en donde podrían estar involucrados magistrados/as judiciales. El artículo 16 de la Ley N° 1084797, que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados/as, establece que además de los litigantes y profesionales afectados, el juicio de remoción de los magistrados/as podrá iniciarse por acusación de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio de Justicia y Trabajo, del Ministerio Público, de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del Consejo de la Magistratura. El rol que puede llegar a cumplir la Fiscalía General del Estado es decisivo pues estas entidades podrían denunciar el hecho en esa sede, dejando a criterio del Fiscal General, la acusación correspondiente.

En todo el periodo de informe no se articuló ningún acuerdo entre estos organismos de tal manera a controlar los niveles de mal desempeño que se dan en la sede de los tribunales de tal manera a proceder en un sistema transparente y eficaz de depuración de los cuadros de la magistratura^[77].

Ninguna de estas instituciones asumió la responsabilidad de luchar efectivamente contra la corrupción o el mal desempeño en sus funciones de los/as magistrados/as, haciendo suyas los reclamos de la ciudadanía para impulsar denuncias ante los organismos correspondientes, a través de políticas diseñadas para tal efecto, según las competencias establecidas en la ley.

Esta es una falencia que afecta el buen funcionamiento del sistema judicial y la plena vigencia de los derechos reconocidos en el Pacto. Muchas de los retrocesos que a nivel legislativo constituyen objeto de crítica de la CODEHUPY en la información alternativa proveída bajo el artículo 9 y 14, se llevaron a cabo en el contexto de una dura crítica a la actuación de los/as jueces/zas.

Puede criticarse que el actual sistema de enjuiciamiento de magistrados conserva facultades oficiosas de promoción de la acusación al mismo organismo encargado de realizar los juicios, lo que constituye una suma de poderes que atenta contra la imparcialidad en este tipo de actuaciones. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ya recomendó en 1995 la adecuación de la legislación secundaria al Pacto y a la Constitución paraguaya de 1992 (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 29). Análogamente, el juicio político para magistrados/as de la Corte Suprema de Justicia, previsto en la Constitución, es claramente acusatorio.

Adecuación de la legislación interna. Retrocesos y obstáculos prácticos

El Estado paraguayo presenta como logro la reforma legislativa, en el ámbito del proceso penal (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr.370). Señalamos que existe un error material y que el nuevo Código Procesal Penal no entró en vigencia el 1º de marzo de 2002. Entró en vigencia plena el 1º de marzo de 2000 para todas las causas que se iniciaban desde esa fecha. Para las que venían siendo tramitadas por el Código de 1890 (inquisitivo escrito) entró en vigencia parcial desde 1999, con la Ley N° 1444/1999.

La CODEHUPY reconoce que uno de los mayores logros en la aplicación del Pacto por parte del Paraguay fue la reforma legislativa y el proceso efectivo de instalación del juicio oral y público en el sistema penal, como bien se informa en el documento presentado por el Estado paraguayo.

Sin embargo, lamentamos que el documento no haga referencia al proceso de contrarreforma que produjo retrocesos en las nuevas leyes del sistema penal que el

Estado presenta como logros. Tampoco informó sobre las prácticas inquisitivas escritas que no fueron desechadas de la práctica tribunalicia.

Es preocupante que todo el párrafo 370 hable solamente de caracterizaciones normativas y no haga referencias al grado de aplicación que estas normas alcanzan en la práctica cotidiana.

Por ejemplo, en relación a lo señalado por el Estado (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr.370 incisos a, b y c) informamos que la ciudadanía viene criticando que el Ministerio Público se está “*policializando*”^[78]. La conducción del Fiscal General del Estado se mostró complaciente ante la Policía Nacional y sus desbordes de poder, en vez de ejercer su rol de control y dirección de los procesos de investigación^[79]. Ninguno de los casos denunciados es mencionado, así como tampoco son enunciadas las políticas correctivas que el Estado asumirá ante esta tendencia.

La “*policialización*” del Ministerio Público atenta contra el sentido político de la reforma del sistema penal que pretendió mejorar la calidad técnica y los niveles de vigencia efectiva del sistema de garantías en la investigación de los hechos punibles devolviéndose a la esfera del Poder Judicial el control efectivo de esta actividad necesaria para el debido proceso penal.

Mediciones hechas por la misma Corte Suprema de Justicia demuestran que son mayores los índices de condena en los juicios de acción penal pública, donde interviene el Ministerio Público, que en los de acción penal privada, en los que no interviene.

Si bien esto podría demostrar el desempeño de una actividad probatoria eficaz en el marco del nuevo proceso, los abogados defensores en reiteradas ocasiones señalan una actitud complaciente de los tribunales de sentencia hacia el Ministerio Público. Los jueces toleran deficiencias fundamentales y siguen supliendo funciones del Ministerio Público a través de las medidas de mejor proveer^[80], que en realidad fueron establecidas como una facultad excepcional para hechos o circunstancias nuevas, que surjan en el juicio oral. Los tribunales utilizan el pretexto de la aplicación de este artículo para salvar deficiencias en la actividad probatoria de los fiscales.

Entre las principales deficiencias de la actividad probatoria de los fiscales podemos destacar: 1) son ofrecidos como pericia informes técnicos que no cumplen los requisitos legales de la prueba pericial, según el Código; 2) se propone el ingreso de elementos de prueba propios de la testifical, a través de la prueba pericial, en contra de las expresas prohibiciones de la ley; 3) proponen la incorporación de documentos a través de su mera exhibición, cuando la ley exige, por lo menos, su lectura parcial de la parte pertinente; 4) en la fase de investigación no se fundamentan los rechazos de los pedidos investigativos de la defensa, según lo establece el Código; 5) no plantean aclaratoria contra la resolución que abre la causa a juicio, cuando la resolución no contiene el relato circunstanciado del hecho que pretende probarse en juicio, provocando como consecuencia una actividad probatoria irregular, que afecta la estructura constitucional del juicio; y, 6) los fiscales tienden a la formalización y escrituración de la fase investigativa reproduciendo el antiguo sumario y tornando innecesariamente lenta a la investigación.

A pesar de estas deficiencias en la presentación de los casos por parte de los fiscales, los tribunales tienen como práctica común ayudar a la actividad probatoria del Ministerio Público, produciendo vicios de la sentencia ya que estas se basan en medios probatorios ilegalmente incorporados al juicio^[81].

La revisión de las actas de las declaraciones de los imputados ante el Ministerio Público revela una perniciosa práctica que afecta el derecho a la defensa. No se da cabal cumplimiento a las disposiciones del Código Procesal Penal que garantizan a la persona imputada conocer las circunstancias fácticas que se le atribuye y los elementos de prueba que hay en su contra para que ejerza su derecho de defensa. Generalmente, recurren a mera enunciación del *nomen juris*. Este defecto en la intimación es reproducida también en otras fases del proceso.

Este grave error fiscal y judicial, que en la práctica es reiterado, nunca fue objeto de sanción por parte del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados[82]. El Estado desarrolla un nivel de tolerancia justificando esta práctica como consecuencia del recargo del trabajo, cuando en realidad constituye una falta de idoneidad intolerable, mal desempeño en las funciones de los servidores de justicia y una violación de los derechos reconocidos en el Pacto[83].

Derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas

Con relación a lo informado por el Estado (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 370, inc. d) comunicamos que el informe omitió señalar que la contrarreforma[84] ya logró socavar uno de los principales avances garantistas que se refiere a la duración razonable del procedimiento. La Ley N° 1286/98 estableció el plazo máximo de duración de una causa penal en tres años, y previó un mecanismo de efecto procesal extintivo de la acción al incumplimiento del plazo razonable.

El Paraguay se caracterizó históricamente por no contar con la vigencia de su sistema de control de duración del procedimiento. La intención política de la Ley N° 1286/98 fue generar responsabilidades en el ejercicio de la función pública, estableciendo efectos procesales que exigiesen rendición de cuentas al aparato estatal. Parte de la lógica que el procesado no puede cargar con la ineficiencia de un Estado incapaz de concluir el proceso en tiempo razonable.

Ante la circunstancia de que se corría peligro de la extinción de la acción penal en casos de gran impacto social se sancionó la Ley N° 2341/03[85] que amplió a cuatro años el plazo de duración del procedimiento y menoscabó el derecho de defensa con la suspensión de los plazos en caso de incidentes y excepciones, sin distinción para los casos en que la defensa haya actuado en su legítimo interés.

El gobierno prefirió esta medida populista antes que exigir rendición de cuentas a los servidores de justicia, encargados de la ágil y correcta tramitación de las causas y, en su caso, de la sanción de los abogados litigantes de mala fe. También se evitó un debate sobre la reforma administrativa del Poder Judicial que influye en el ritmo de la tramitación de las causas y, sobre todo, en los recursos económicos con que debe contar la justicia, que no resulta priorizada en la inversión pública.

La CODEHUPY señala a la atención del Comité que incluso hubo casos en que los jueces aplicaron esta ley con efecto retroactivo[86]; el entonces Fiscal General del Estado, Oscar Germán Latorre, se pronunció a favor de esta posición.

En este aspecto, el Estado actuó en contra de las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos que recomendó al Paraguay que “realice un examen completo de su legislación nacional para asegurar su conformidad con las normas establecidas en la Constitución y en el Pacto” (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 29).

La Ley N° 2341/03, conocida como “ley Camacho^[87]” no sólo es un retroceso sino viola la amplitud del ejercicio del derecho a la defensa. Desobliga al Estado ante el error judicial que sólo puede ser controlado por los medios impugnativos y pone en pie de igualdad lo que constituye el derecho de impugnar con lo que puede llegar a considerarse litigación de mala fe.

El Estado no asume obligaciones durante el plazo de la tramitación de incidentes y recursos ya que son automáticamente descontados del tiempo de duración máxima del proceso penal. El ciudadano/a afectado/a por una decisión injusta termina cargando con la ineficiencia estatal que así puede sufrir un proceso indefinidamente prolongado en el tiempo.

Esta ley deja en la disyuntiva de renunciar al ejercicio del derecho de defensa ante una decisión injusta o recurrir y atenerse a la suspensión indefinida del procedimiento; en el contexto de la realidad paraguaya, de su cultura judicial autoritaria y de los abusos de poder dados en esta materia, ésta es un arma muy peligrosa que atenta contra la dignidad de todo procesado.

Derechos de la víctima en el proceso penal

Si bien es cierto que el Código Procesal Penal desformalizó la participación de la víctima dentro del proceso dándole derecho a recurrir las resoluciones que ponen fin al proceso, como lo informa el Estado en el Segundo Informe Periódico (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 370, inc. g y 374), se menoscabó su participación en el rol acusador privado limitándola a ser querellante adhesivo de la acusación fiscal. La CODEHUPY señala a la atención del Comité que esta reforma significó una regresión de los estándares reconocidos por la anterior legislación procesal de 1890 (que fue derogada por el nuevo Código Procesal Penal de 1998) porque ésta permitía una participación más amplia de la víctima como querellante, al permitir la querrela conjunta y el derecho de la víctima a formular acusación con independencia de la decisión del fiscal.

Se debe señalar que la derogación de la querrela penal autónoma (el poder de acusar de la víctima) fue una decisión adoptada por el Poder Legislativo. El anteproyecto del nuevo Código Procesal Penal conservaba la autonomía de la víctima para acusar, así como establecía también la acción popular^[88] que sumada a la querrela conjunta pretendía instaurar un mecanismo de control de las víctimas sobre la actividad acusatoria del Ministerio Público^[89]. El anteproyecto establecía también la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil defiendan intereses colectivos a través del sistema penal^[90]. De este modo se daba viabilidad al artículo constitucional que establece el derecho de defender individual y colectivamente los intereses difusos y colectivos (artículo 38 de la Constitución paraguaya de 1992).

Sin embargo, todos estos planteamientos no prosperaron en el Poder Legislativo al momento de la discusión y posterior sanción de la ley. Por lo que, en este momento, si bien la víctima puede recurrir las resoluciones que ponen fin a la causa, no puede producir el juicio oral y público, si el Ministerio Público no presenta acusación.

Este régimen está siendo ampliamente criticado. Sectores organizados de la sociedad y gremio de abogados reclaman la recuperación de la querrela conjunta. Se considera que las víctimas y la ciudadanía organizada perdieron un control directo sobre la actividad acusatoria del Estado.

Existen casos en donde víctimas de hechos punibles sostienen haber quedado desprotegidas a pesar de la querrela instaurada, por la decisión de no acusar que tomó el Ministerio Público. También existen hechos punibles que afectan intereses colectivos donde las víctimas fueron privadas del derecho de recurrir porque jurisprudencialmente primó una interpretación restrictiva del concepto de víctima, que no se compadece con el artículo 38 de la Constitución paraguaya de 1992.

La desprotección de las víctimas se dio sobre todo en los casos de personas de sectores vulnerables por causa de la pobreza que se encuentran luchando organizadamente por la reivindicación de sus derechos. Campesinos denunciaron que la fiscalía no impulsó eficazmente la investigación de hechos punibles que afectan al sector debido a que hace primar intereses de poderosos que estarían involucrados en la comisión de hechos punibles que los afectan.

Por el contrario, cuando reclamaron la inacción del Ministerio Público y el incumplimiento del Gobierno en las obligaciones asumidas con el sector, recibieron como respuesta una dura represión por parte del Estado. El sistema penal se muestra particularmente duro en la investigación de la comisión de cualquier conducta que podría entenderse es delito, siempre y cuando se trate de sectores excluidos, organizados y que luchan por sus derechos. Esto no ocurre cuando las personas que podrían resultar involucradas pertenecen a grupos de poder^[91].

Derecho a una defensa de oficio gratuita

En relación a lo señalado por el Estado en su *Segundo Informe Periódico* (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 375), informamos que hasta el momento, el Ministerio de la Defensa Pública no cuenta con una ley orgánica que le conceda la importancia trascendente que está llamado a cumplir en el nuevo sistema procesal penal acusatorio^[92]. Esta es una desidia del Poder Legislativo que no se propone sancionar una ley orgánica, a pesar de los esfuerzos desarrollados por la defensora general, Noyme Yore Ismael, quien viene impulsando la institucionalidad de lo que hoy es apenas un sector del funcionariado del Poder Judicial a su cargo^[93].

Tampoco cuenta con recursos económicos y humanos suficientes para que el Estado garantice una defensa efectiva de las personas insolventes. Existen previsiones normativas que exigen a abogados en libre ejercicio asumir como carga pública el servicio de defensa. Este mecanismo de auxilio para el funcionamiento de la defensa no viene usándose sistemáticamente. Se desaprovechan oportunidades que hoy ofrece la ley. No se impulsó una política de estímulos para ponerlas en vigencia. La ausencia de políticas en este campo es responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia.

En cambio, el Ministerio Público ya cuenta con una ley orgánica (Ley N° 1562/2000). Creció substancialmente en el periodo de estos informes y va consolidándose cada vez más. Si bien es responsable de una investigación objetiva, la crítica generalizada es que los fiscales siempre tienden a acentuar un rol acusatorio y no precisamente el estricto cumplimiento de su objetivo constitucional que es también velar por el cumplimiento de las garantías de las personas procesadas.

Un cuadro comparativo entre las instituciones demuestra la gran diferencia existente en cuanto a la cantidad de personas que investigan los hechos punibles y las personas que deben defender a los procesados a quienes el Estado debe auxilio. Actualmente el Ministerio Público cuenta con aproximadamente 268 fiscales y existen solamente 165 defensores/as públicos/as^[94].

| Zona | Defensores | Fiscales |
|-------------------------|-------------------|-----------------|
| Capital | 76 | 156 |
| Guairá y Caazapá | 11 | 15 |
| Concepción | 7 | 9 |
| Alto Paraná y Canindejù | 32 | 33 |
| Amambay | 7 | 6 |
| Caaguazú y San Pedro | 11 | 23 |
| Ñeembucu | 5 | 5 |
| Misiones | 5 | 7 |
| Itapúa | 11 | 14 |
| Total | 165 | 268 |

Derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal

Con relación a este punto, el Estado recurre de nuevo a una transcripción literal del artículo 256 de la Constitución paraguaya de 1992 (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 378). Esta cita, en el contexto general de las demás observaciones, parece dar a entender que en Paraguay se hizo una opción por la oralidad para el mejor cumplimiento del artículo 14 del Pacto. Si bien se oralizó el sistema procesal penal y se dieron grandes avances en esta área, la reforma oral no llegó aún a los demás sistemas procesales (fueros civil y comercial, laboral, administrativo, de la niñez y la adolescencia), que se caracterizan por ser escritos, lentos y sin un juicio que cumplan las reglas de la oralidad, inmediación, concentración y continuidad.

En las distintas materias siguen siendo un atentado contra el debido proceso el fenómeno de la delegación de funciones del juez a sus funcionarios, que en la práctica asumen el rol que está reservado a los/as magistrados/as. Este vicio propio del sistema escrito pervive inclusive en prácticas que se siguen dando en los procedimientos que por mandato de la ley o la misma Constitución deben ser orales^[95]. De este modo, se priva de transparencia y control ciudadano a juicios relevantes^[96].

Derecho a la indemnización por error judicial y/o detención arbitraria

La CODEHUPY considera que el informe del Estado no responde a los requerimientos para ubicar la situación que vive la República en sus avances o retrocesos en la indemnización por error judicial y/o detención arbitraria (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 3307-309 y 419-423). Nuevamente se hace un informe de la reglamentación normativa que en cierto sentido responde a la preocupación manifestada por el Comité en sus anteriores observaciones^[97].

Pocas veces los jueces dieron cumplimiento al artículo 275 del Código Procesal Penal. Usualmente dictan sentencias absolutorias o autos interlocutorios de sobreseimiento, basados en la inocencia comprobada, sin dar acceso a la indemnización por el tiempo de privación de libertad durante el procedimiento. Esto fomenta la irresponsabilidad de fiscales y jueces de garantías que otorgan privación de libertad, en muchos casos, sobre todo, de personas provenientes de sectores vulnerables, sin un nivel de constatación suficiente de los presupuestos fácticos exigidos para la prisión preventiva.

La Ley N° 1.273/98 establece un porcentaje sobre lo recaudado en concepto de tasas judiciales que es destinado a la creación de un fondo para pago de reparaciones debidas por el Estado en el caso de perjuicios causados en el marco de su función jurisdiccional, cuando ello se origine en errores que le sean imputables. Este monto es de un 2% sobre la recaudación total anual en dicho concepto, luego de deducido el costo de impresión de los valores, que de acuerdo a la ley, debe ser depositado en la cuenta N° 206 a nombre de la Corte Suprema de Justicia en el Banco Central del Paraguay[98]. Desde 1996 hasta agosto del 2002, el monto de lo recaudado por este concepto en la cuenta N° 206 ascendía a 6.465.678.413 guaraníes (1.010.262 US\$ al tipo de cambio promedio vigente en el 2002)[99]. Lastimosamente, la CODEHUPY no cuenta con información actualizada sobre este aspecto.

Artículo 18 – Libertad religiosa

El Paraguay es un país donde la pertenencia a alguna religión es generalizada ya que, según datos censales del 2002 solamente el 1,1% de la población de 10 años y más declara no tener religión y el 1% no informa al respecto. La mayor parte de esta población es católica (el 89,6%) y en segundo lugar en adhesión popular, aunque a considerable distancia, se encuentran las religiones evangélicas, que convocan a un 6,2%. La religión católica se introduce en el territorio que hoy es conocido como Paraguay en tiempos de la conquista española y su progresiva adopción como religión mayoritaria es fruto de un cruento y exitoso proceso de colonización emprendido a través de la cruz y de las armas. Las religiones indígenas originarias sólo son profesadas actualmente por un escaso 0,6% de población mayor de 10 años (DGEEC, 2004: 56).

La Constitución paraguaya de 1992 declara al Paraguay como un país laico, donde ninguna confesión tiene carácter oficial (art. 24). Sin embargo, el mismo artículo otorga a la iglesia católica un sitio preferencial, al explicitar: “Las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía”. Es la única religión a que se hace alusión específica en la carta fundamental paraguaya; para todas se garantiza también la independencia y autonomía, pero sólo con relación a la católica se habla de relaciones de cooperación con el Estado, aunque el texto constitucional no comporta una prohibición de que también existan dichas relaciones con las demás religiones. Se trata de una rémora de la estrecha relación que existió hasta 1992 entre iglesia católica y Estado paraguayo, consagrada expresamente en la Constitución.

Tal como lo informa el Estado paraguayo, la libertad religiosa se encuentra protegida legalmente. Sin embargo, persisten en el Paraguay numerosas situaciones de hecho que impiden o limitan el ejercicio efectivo de este derecho de las personas, en particular aquellas basadas en la incorporación naturalizada de elementos religiosos católicos como parte de la vida pública y de la cotidiana. Al respecto, señala Dobrée:

“En el Paraguay, la mayoría de los elementos simbólicos que componen el imaginario colectivo de la población se inscriben dentro de la matriz de la hegemonía católica. Las fechas de las celebraciones oficiales, como la Navidad, la Semana Santa y el día de la Virgen, son exclusivamente cristianas; como referentes legítimos para opinar sobre los acontecimientos políticos del país, la mayoría de los medios de comunicación reproducen las expresiones de los miembros de la Iglesia católica; y aun cuando la reforma Educativa de 1993 ha declarado laica la educación, en las aulas se continúan utilizando los contenidos de la Biblia como medio de enseñanza” (2005: 62).

Particular preocupación genera a la CODEHUPY la persistencia de políticas estatales y de prácticas de agentes del Estado que no responden a las garantías y protecciones establecidas por el artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En general, estas situaciones ni siquiera han sido objeto de demandas por parte de las personas afectadas, y en el país pasan desapercibidas en tanto prácticas que violan los derechos humanos.

Es común en Paraguay la enseñanza religiosa católica en las escuelas y colegios estatales, práctica extendida en muchas instituciones públicas de enseñanza que desconoce lo dicho en la Observación General N° 22 del Comité: “el párrafo 4 del artículo 18 permite que en la escuela pública se imparta enseñanza de materias tales como la historia general de las religiones y la ética siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva”.

Al respecto, se solicitó el testimonio de adolescentes que asisten a dichos establecimientos. En algunos colegios públicos no se realizan actividades religiosas católicas, pero en otros sí y algunas de las vivencias relacionadas con el tema muestran la gravedad de los hechos. Una adolescente contó que en lo que va del año 2005 ya han tenido tres misas en el colegio estatal donde recibe formación. La asistencia es obligatoria, tal como sucede con cualquier otra hora de clase, y en caso de ausencia de un alumno o alumna, le hacen firmar un libro de registro y llaman a sus padres para informarles de la situación y para que den explicaciones. Otros testimonios indican que, aun cuando no tienen clases de religión, hay docentes que rezan antes de empezar a dar clases y es muy frecuente que en la formación inicial, antes de comenzar cada día, se rece antes de entonar el himno nacional. En un colegio público, por ejemplo, cotidianamente las y los alumnos tienen lo que llaman “cinco minutos con dios”, con rezos y “la palabra del día”. La alumna que asiste a dicho establecimiento indicó que a ella le discriminan por ser atea: “La directora me dice que yo no tengo que inculcar mi religión porque es un colegio católico, y es mentira porque es un colegio público, no tiene ningún nombre de santo, pero me discriminan igual”[\[100\]](#).

En establecimientos de enseñanza pública también suceden actos de discriminación a alumnas y alumnos que profesan una religión diferente a la católica. Se obtuvo el testimonio sobre lo que sucede en un colegio al respecto, con un alumno que profesa la religión cristiana evangélica y, por tanto, se niega a rezar el Ave María cuando una de las profesoras dirige este rezo. La profesora le castiga haciéndole parar en una esquina y cuando él protesta le envían a hablar con el equipo técnico y con la psicóloga del colegio. A otro chico que es de religión afroumbandista, en el colegio público al que asiste le tildan de satánico por ese motivo y, además, le obligan a eliminar de sus cuadernos dibujos o imágenes relacionados con su religión. Otra alumna narró que en una ocasión la directora le llamó la atención por no rezar. Cuando ella le dijo que era atea, la directora procedió a “exorcizarla”, rezando detrás de ella delante del alumnado del colegio[\[101\]](#).

La CODEHUPY considera de gran relevancia que el Estado paraguayo informe al Comité acerca de las directrices que desde el Ministerio de Educación y Cultura han sido dadas a los establecimientos de enseñanza pública para impedir que autoridades y docentes obliguen a prácticas religiosas, sancionen a alumnas y alumnos que no las siguen y además discriminen a quienes profesan determinadas religiones. Asimismo, interesa saber qué mecanismos administrativos existen para que el alumnado, padres, madres y ciudadanía en general puedan denunciar este tipo de situaciones ante las autoridades educativas.

Si bien con respecto a la libertad de profesar religiones no existen impedimentos legales, algunas políticas del Estado paraguayo representan obstáculos para manifestar la propia religión mediante el culto, la observancia y la práctica. Es el caso de los feriados oficiales, que sólo reconocen a las fiestas de guardar católicas como válidas para justificar ausencias laborales o en establecimientos educacionales.

El testimonio de miembros de la comunidad judía paraguaya da ejemplos de lo que sucede en Paraguay. En la religión judía hay días en que no se puede trabajar (el *Sabat*, que es el día de descanso semanal, *Yom Kipur* o día del perdón, *Ros Hasaná* o año nuevo). Esto genera dificultades a las personas que profesan la religión judía y desean observar las prácticas establecidas para los fieles, ya que en el Paraguay ni se reconocen esos días como feriados oficiales ni es una práctica generalizada el permitir a las personas optar por los días de guardar que son propios de cada religión. Un ejemplo es el de un miembro de la comunidad que fue despedido de su trabajo por faltar durante tres días en un mismo mes, en el que coincidían estas fechas, ya que sus ausencias fueron consideradas como injustificadas. En otro caso, los días faltados fueron descontados del salario de una persona judía trabajadora, lo que no sucede con las personas católicas trabajadoras porque sus días de observancia están reconocidos como feriados oficiales. Otro caso narrado es de adolescentes que asisten a un colegio donde en general les permiten ausentarse de clases en esos días, pero no si coinciden con una actividad obligatoria. Si se rinden exámenes, estos alumnos son aplazados cuando no asisten. En otro colegio les permiten faltar los sábados, pero deben compensar con horas extras las actividades que se dan ese día, lo que no sucede con alumnos católicos[102].

Aunque no existen investigaciones que registren más ampliamente el tema, es seguro que con comunidades de otras religiones minoritarias sucede lo mismo. Es por ello que la CODEHUPY solicita al Comité que pida informes al Estado paraguayo sobre las medidas que tomará para que estas situaciones no sigan ocurriendo en el país de manera regular y aceptada.

Por otra parte, la pertenencia a algunas religiones se convierte en motivo de sospecha y de estigmatización por parte tanto de la población como de autoridades del Paraguay. En la actualidad un grupo que debe ser objeto de especial atención al respecto es el de la comunidad árabe de religión musulmana de la zona de la llamada Triple Frontera. Ciudad del Este es la ciudad paraguaya fronteriza que alberga a una importante comunidad musulmana de origen árabe, que ha estado en la mira de investigaciones sobre la supuesta vinculación de miembros de la comunidad en actividades de carácter terrorista. Una serie de notas de la BBC en la zona dan cuenta de esta situación:

“Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, este grupo ha estado bajo sospecha.

Primero se lo acusó de albergar a células de grupos extremistas como Hizbolá, algo que no ha sido probado hasta el momento, y luego de presuntamente financiar actividades terroristas en el Medio Oriente.

Los árabes allí (unos 25.000) niegan todas las acusaciones y aseguran que han sido ‘estigmatizados’ porque Estados Unidos codicia las riquezas de la zona”[103].

La CODEHUPY considera de la mayor importancia que el Estado paraguayo informe al Comité acerca de las medidas que ha adoptado para evitar que integrantes de comunidades religiosas sean asociados indiscriminadamente a actividades delictivas,

para evitar actuaciones de agentes estatales que respondan antes a prejuicios que a pruebas sobre la vinculación de estas personas al terrorismo, así como para contrarrestar la estigmatización que estas acusaciones no probadas han generado hacia miembros de comunidad musulmana del Paraguay.

Asimismo, interesa conocer sobre las medidas que el Estado paraguayo adopta para minimizar el impacto que determinadas religiones tienen, por vía de la presión política y de campañas de desinformación, para imponer a toda la población normativas que sólo responden a sus creencias, evitando que en la legislación se garanticen derechos que para algunas religiones son incompatibles con sus valores, dogmas y mandatos.

Es lo que recientemente ha pasado en el Paraguay, cuando una campaña mediática y de cabildeo político de las iglesias cristianas consiguió que el Poder Legislativo rechace una ley que garantizaba atención a víctimas de delitos contra la autonomía sexual (ver al respecto lo informado en referencia al artículo 3). Sectores de estas iglesias realizan además fuertes presiones para impedir que entre las políticas de salud se incluya la información y proporción de pastillas de anticoncepción de emergencia, pues las consideran “abortivas”. Igualmente, pretenden evitar cualquier referencia a derechos sexuales, en particular los relacionados con la orientación sexual, y difunden la idea de que las personas homosexuales son enfermas, a las que se debe curar y a quienes se debe limitar el acceso a derechos reconocidos para el resto de la población paraguaya. Campañas de este tipo favorecen la discriminación y, dada su influencia en quienes toman decisiones políticas, truncan avances legislativos fundamentales para el ejercicio pleno de derechos civiles y políticos a todas las personas en condiciones de igualdad, y podrían significar violaciones de los derechos reconocidos en el art. 18 del Pacto.

Por último, si bien la iglesia católica ha dejado de recibir subsidios estatales directos para su subsistencia desde 1992, existen espacios institucionales en donde todavía se le otorga trato de iglesia oficial del Estado. Tal es el caso de las Fuerzas Militares y Policiales, que aún mantienen el obispado castrense y policial, institución que representa la presencia e inserción institucional de la iglesia católica, sostenida con recursos públicos asignados al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio del Interior, como religión oficial pública^[104]. De acuerdo a la Ley N° 2200/2003 el obispado castrense extiende su jurisdicción pastoral sobre “todos los militares y policías en servicio activo, a sus esposas, hijos, familiares y empleados que conviven con ellos, a los cadetes y alumnos de los Institutos de formación, a todos los religiosos y civiles que de manera estable viven en los hospitales militares o en otras instituciones o lugares reservados a los militares y policías y a todas las personas a quienes el Ordinario confía un oficio de manera estable”. El obispo castrense es nombrado por el Papa, con notificación al Presidente de la República, quien tiene un plazo de 14 días para manifestar oposición. Como “Jefe Espiritual de la Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional”, tiene la jerarquía de Oficial General o Almirante (o su equivalente en la Policía) y gozará de lo honores, derechos, prerrogativas, el salario y régimen de jubilación y retiro correspondiente a su grado. Asimismo, el Estado paraguayo está obligado a sufragar los gastos del obispado y de los capellanes que se asignan a las distintas unidades, quienes también reciben grados y salarios de oficiales militares o policiales.

Este aspecto no es un tema menor, teniendo en cuenta la perspectiva del pasado represivo anticomunista de militares y policías paraguayos quienes, al igual que sus pares en el cono sur sudamericano, encontraron en el catolicismo el descargo moral de sus atrocidades en materia de derechos humanos.

Artículo 21 – Derecho de Reunión y Manifestación

La CODEHUPY señala a la atención del Comité, que el Estado se limita a ofrecer una exposición de la legislación existente acerca del derecho en cuestión, sin relevar aspectos prácticos como su alcance y actuales limitaciones, vigencia efectiva del derecho de reunión y manifestación en la jurisdicción del Estado parte, y si cuenta con justificaciones objetivas y razonables para fundamentar las restricciones que se imponen a este derecho a la luz de los artículos 5 y 21 del Pacto y de los Principios de Siracusa, y si éstas son necesarias en una sociedad democrática, cuestiones respecto de las cuales seguidamente se informa.

Como se señala en el *Segundo Informe Periódico*, el artículo 21 del Pacto se encuentra reglamentado por el Poder Legislativo a través de la Ley N° 1066/1997, conocida también como *Ley del Marchódromo*, que regula en 18 artículos la libertad de reunirse y de manifestarse pública y pacíficamente para considerar cuestiones que atañen a intereses públicos o privados. Esta ley asimismo reglamenta el artículo 32 de la Constitución paraguaya de 1992 que consagra el derecho de reunión y manifestación “sin necesidad de permiso” de la autoridad pública, y señala que este derecho podrá ser objeto de reglamentación en materia de tiempo y lugar, en salvaguardia de los derechos de terceros y del orden público definido en la ley (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 485-494).

Como señala el Estado en el *Segundo Informe Periódico*, la Ley N° 1066/1997 establece restricciones al horario en que son lícitas las manifestaciones (de 19:00 a 24:00 horas en días laborales), y un circuito de calles en el centro de Asunción donde las personas tienen derecho a manifestarse, fuera del cual no está permitido hacerlo. Asimismo, señala el procedimiento que debe seguirse para solicitar autorización a la Policía Nacional para realizar una manifestación (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 488 y 490).

La CODEHUPY sostiene que la Ley N° 1066/1997 impone restricciones que invalidan a la manifestación como mecanismo de participación y como forma de introducir temas en la agenda pública. El tiempo en que las personas pueden manifestarse, establece un horario en que el impacto que se espera que produzca una manifestación (conseguir captar la atención de la ciudadanía y hacerles conocer de esta manera sus reclamos, presentar sus quejas a las autoridades directamente responsables en el horario en que desempeñan sus funciones) resulta irrelevante. Además, a partir del horario permitido para manifestarse, los medios de comunicación masiva se encuentran cerrando sus ediciones con lo que tampoco se logra una adecuada cobertura periodística de las manifestaciones. Por otro lado, la manifestación queda restringida en su potencial expresivo e interpelador si se la aleja precisamente de los lugares en los que se asientan los edificios de las autoridades públicas.

La CODEHUPY sostiene que estas restricciones no son razonables ni necesarias en una sociedad democrática, y no tienen un objetivo legítimo congruente con el propósito y fin del Pacto, ni se motivan en una necesidad social imperiosa^[105].

En el caso de la Ley N° 1006/97, desde su sanción ha sido muy criticada por las organizaciones sociales. Algunos parlamentarios han hecho el intento de modificarla o derogarla pero ninguna de estas iniciativas ha tenido resultado favorable. En un último intento en dicho sentido y con posterioridad a una represión a estudiantes secundarios y universitarios en agosto de 2004, nuevamente se presentó un proyecto de derogación de la referida ley, cuya exposición de motivos sostuvo que la normativa viola derechos esenciales de libertad establecidos en la Constitución y agregó que la primera contravención de la ley a la misma se detecta en el hecho de que disfraza la

solicitud de permiso con la palabra comunicación y concede a la Policía la potestad de oponerse a que se realicen las reuniones.

De hecho, la Policía Nacional ha interpretado extensivamente la ley, estableciendo otros lugares donde están prohibidas las manifestaciones por motivos de orden público, como por ejemplo, frente a la Embajada de los Estados Unidos, en Asunción[106]. Asimismo, la CODEHUPY ha observado el hecho público y notorio que no siempre la ley es cumplida, ya que la Policía permite que se realicen reuniones y manifestaciones fuera del horario y lugar permitidos por la ley, según la fuerza política o simpatía gubernamental del grupo que se moviliza. En este sentido, por ejemplo, los sindicatos de funcionarios/as del Estado, entre otros sectores sociales y políticos, nunca tuvieron restricciones para movilizarse en lugares y horarios no permitidos, lo que evidencia una aplicación discriminatoria de la referida norma.

Por ejemplo, algunas denuncias puestas en conocimiento de la CODEHUPY señalan esta situación. En agosto de 2002, la Coordinadora Nacional de Niños/as y Adolescentes Trabajadores (CONNATs) organizó una manifestación para exigir condiciones dignas de trabajo, acceso gratuito a la educación, medicamentos y educación, además de la no ratificación del Convenio N° 138 de la OIT, que prohíbe la inserción laboral de menores de 14 años (Última Hora, 30/08/02). El 22 de agosto, la CONNATs comunicó a la Policía Nacional la realización de una manifestación el día 29 de agosto a las 9:30 horas; el Departamento Jurídico comunicó al Ayudante General que declaraba improcedente la realización de la marcha por estar fuera de las disposiciones legales, por no especificar el punto de concentración, porque los responsables de la organización no informaron sobre sus respectivos domicilios y números de documentos de identidad, y porque el horario no estaba dentro del establecido en la Ley del Marchódromo[107].

En setiembre de 2002, la Policía Nacional dispersó una manifestación de seguidores del ex general golpista Lino César Oviedo que habían ocupado las plazas frentes al edificio del Poder Legislativo, utilizando carros hidrantes, gases lacrimógenos y balines de goma, además de golpearlos con extremada e innecesaria violencia y crueldad, ocasionando en algunos casos heridos de gravedad. Los y las manifestantes solicitaban la renuncia del entonces presidente Luis González Macchi (Noticias, 18/09/02; ABC, 18/09/02). No obstante se negaban a abandonar la plaza, la manifestación no era violenta. Lo que se vio con esta dura y desmedida acción policial es que se ordenó la represión porque el grupo que se manifestaba era parte del sector colorado de oposición al gobierno de ese entonces.

La Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (MOBE/FENAES) presentó a la Policía Nacional la comunicación de la manifestación para el 24 de octubre de 2002. El Departamento Jurídico de la Policía Nacional respondió a la notificación diciendo que el evento programado no se ajustaba a las disposiciones legales[108].

En marzo de 2003, representantes de la campaña “Desarmemos el Presupuesto”, integrada por el Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC), el Movimiento por la Obtención del Bienestar Estudiantil (MOBE), Decidamos y el Servicio de Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ - PY), realizaron una acción en las inmediaciones de la Cámara de Senadores. La medida era una protesta contra la aprobación de un préstamo de once millones de dólares para el mantenimiento y compra de aviones para las Fuerzas Armadas. Los/as representantes de estas organizaciones montaron una sentada en pupitres en actitud de espera de rubros para iniciar las clases. Sin embargo, fueron rápida y violentamente desalojados por la policía antidisturbios de guardia en el Poder Legislativo[109].

En general la CODEHUPY observa que, si bien las convenciones internacionales y regionales de Derechos Humanos autorizan a que los Estados impongan ciertas restricciones a la libertad de reunión y manifestación por razones de orden público, en una democracia dicha autorización dada al Estado no puede extenderse a inhibir el ejercicio de la libertad de reunión y manifestación, como sucede en Paraguay a causa de reglamentaciones de interferencia arbitraria, de la brutalidad en el uso de la fuerza pública y por políticas judiciales que criminalizan la protesta social.

El criterio de proporcionalidad de la restricción estatal permitida en el ámbito de este derecho ha sido desarrollado por el Comité a través de su jurisprudencia, en *Auli Kivenmaa v. Finlandia*^[110]. Por su parte, la jurisprudencia europea sugiere que los estados europeos (y extensivamente otros estados como el Paraguay con obligaciones similares derivadas de tratados de derechos humanos) tienen una obligación adicional de tomar medidas positivas para garantizar estos derechos. En *Platform 'Ärzte für das Leben' v. Austria* (Sentencia de 21 de junio de 1988 No. 139, 13 EHRR 204), la Corte Europea de Derechos Humanos observó que una manifestación puede molestar u ofender a las personas opuestas a las ideas o a las demandas que se intentan promover. Sin embargo, los y las participantes deben poder celebrar la manifestación sin tener que temer que estarán expuestas a la violencia física de sus opositores o del Estado; tal miedo sería capaz de disuadir a las organizaciones o a otros grupos que apoyan ideas o intereses comunes, a expresar abiertamente sus opiniones sobre asuntos altamente polémicos que afectan a la sociedad.

La libertad genuina y eficaz de reunión y de manifestación no se puede por tanto reducir a un mero deber de parte del Estado de no interferir. Un concepto puramente negativo no sería compatible con el objeto y el propósito del artículo 11 [de la Convención Europea]. El artículo 11 requiere a veces medidas positivas que deben ser tomadas, incluso en la esfera de relaciones entre los individuos, si fuera necesario.

Penalización de la protesta social

Dicho esto, la CODEHUPY hace notar al Comité, que uno de los motivos principales por los que las personas ejercen el derecho de organizarse y manifestarse en el país, es la búsqueda de mejoras en sus condiciones de vida. Desde hace varios años las organizaciones sociales han recurrido a un diverso repertorio de acción colectiva para introducir sus demandas en la agenda pública. El Estado ha estado ausente en el intento de construir la vigencia de los derechos sociales. Como respuesta a este incumplimiento estatal, los ciudadanos y ciudadanas se organizan y participan para exigir a sus autoridades que establezcan e implementen las políticas públicas y otorguen los recursos necesarios para satisfacer estos derechos. Muchas veces, las organizaciones, para lograr abrir espacios de negociación con el poder público que le son negados y convertirse en interlocutores recurren a estrategias clásicas de desobediencia civil, al desbordar los estrechos límites de la *ley del Marchódromo* y manifestándose en lugares y horarios prohibidos, o bien bloqueando pacíficamente las carreteras hasta que sus reclamos sean atendidos.

En este sentido, las movilizaciones sociales no son algo nuevo como estrategia reivindicativa y como actos que reclaman la vigencia de un Estado social de derecho. Lo nuevo es el tratamiento de los derechos de reunión y manifestación bajo todo el arsenal de la vía penal que termina en la imputación y desmovilización de las dirigencias sociales, con saldos de contusos, heridos y muertos. La CODEHUPY pone por tanto en conocimiento del Comité, la implementación de prácticas estatales contrarias a varias normas del Pacto en violación del derecho a la vida, a la integridad personal, a la no discriminación, el derecho de reunión y de petición, y la libertad de

expresión; llevadas a cabo a través de la represión y la persecución penal, que debería ser en estos casos la última salida.

En la práctica, las actuaciones de fiscales y fuerzas públicas no guardan relación en el uso de la fuerza con la oposición que enfrentan de grupos vulnerables. Irónicamente, por otro lado, es la ausencia de ese mismo Estado que se les opone lo que estos grupos vulnerables reclaman para la satisfacción de las demandas que presentan.

En los últimos años las persecuciones a la dirigencia social, la detención de manifestantes y la violencia desatada y legalizada en el sistema penal ha incentivado un clima de inseguridad social.

En la especie, la *Guía de Procedimiento Policial* es la normativa que tiende a unificar la intervención de la Policía Nacional en los distintos procedimientos en sus funciones, y de acuerdo a las atribuciones legales. La guía contiene los procedimientos a ser seguidos en las manifestaciones públicas.

Con respecto a las actitudes violentas que pudieran surgir en las manifestaciones públicas, dispone medidas preventivas como el diálogo con la dirigencia, persuadiéndola a que deponga sus intenciones y el establecimiento de un tiempo determinado con la advertencia de que se hará uso de la fuerza en caso de no acatar las directivas policiales. En este caso la norma estipula que debe procederse a dispersar a los y las manifestantes utilizando los medios previstos para el efecto, teniendo en cuenta el empleo racional de la fuerza.

A criterio de la CODEHUPY, las instrucciones impartidas en la Guía de Procedimiento Policial deberían ser más precisas, en especial con respecto a la utilización de armas de fuego, y deberían adecuarse a las disposiciones especiales que se mencionan en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*.

A su vez, las medidas preventivas que establece la Guía de Procedimiento Policial no son lo suficientemente explícitas para que los policías no se extralimiten en el uso de la violencia en las represiones que realizan en las manifestaciones públicas. Además, no establece diferencia entre los procedimientos frente a las manifestaciones lícitas y las ilícitas.

Por último, el comportamiento de la Policía Nacional no refleja un fiel acatamiento de las instrucciones establecidas en la Guía de Procedimiento, como se ha demostrado en las represiones que recibieron ciudadanos y ciudadanas en manifestaciones realizadas en los últimos años. En la mayoría de las acciones colectivas el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional fue avalado por la Fiscalía. Las mismas observaciones son extensibles para los miembros del Ministerio Público.

Asimismo, se debe señalar que no son adecuadamente investigados ni sancionados los actos de brutalidad policial al intervenir en la represión de manifestaciones. Un caso sumamente significativo es el *caso del profesor Guillermo Agüero*^[111]. Este caso trata de la represión policial a una marcha de médicos/as, enfermeras/os, profesores/as y alumnos/as de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, que reclamaban mejor presupuesto para el Hospital de Clínicas frente al Poder Legislativo. El 27 de noviembre de 2001, mientras una delegación de representantes del gremio negociaba con parlamentarios el presupuesto del Hospital, la policía atacó inesperadamente a las y los manifestantes que estaban frente al edificio del Congreso, desatándose una violenta represión. En ese momento, el médico y profesor universitario Guillermo Agüero salía llevando noticias a los manifestantes sobre los

avances de la negociación. Agüero intentó negociar con los jefes policiales encargados del grupo que se encontraba golpeando a los y las manifestantes, pero fue detenido por los oficiales Félix Ecurra Morales, Virgilio Pereira Marecos y Ladislao Gamarra, quienes lo apartaron y llevaron hacia el edificio del Congreso, donde en un lugar oculto lo golpearon y lo abandonaron semiinconsciente. Particularmente, Ecurra Morales le propinó un fuerte rodillazo en los testículos a Agüero, lo que le produjo graves lesiones.

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

El fiscal de la Unidad de Derechos Humanos, Juan Rosa Ávalos, investigó la causa y presentó acusación contra Félix Ecurra Morales (CI N° 402.335), Virgilio Pereira Marecos (CI N° 574.216) y Ladislao Gamarra (CI N° 1.057.136), por el delito de lesión corporal en ejercicio de sus funciones públicas en perjuicio de 11 manifestantes, solicitó que la causa sea llevada a juicio oral y público, y presentó como medios de prueba el testimonio de 12 calificados testigos presenciales y la introducción de 9 pruebas documentales e informes médicos. Paralelamente, se solicitó el sobreseimiento de los policías Mario Balbuena Duré (CI N° 402.591) y Alejandro Duarte (CI N° 685.704).

Sin embargo, el 30 de septiembre del 2002, el juez penal de garantía Alcides Corbeta dispuso la suspensión condicional del procedimiento en beneficio de los acusados y les impuso una multa de 13 millones de guaraníes y la obligación de realizar trabajos de aplicación y ética en el Colegio de Policía, mediante el control del Centro General de Institutos Policiales. A fines de noviembre del 2003, Corbeta hizo lugar a la extinción de la acción penal en la causa por haber transcurrido el plazo de tres años, y decretó el sobreseimiento definitivo de Ecurra Morales, Pereira Marecos y Gamarra “con la expresa constancia de que el procedimiento no afecta el buen nombre y honor que gozan los mismos, debiendo cancelarse y/o borrarse el registro de la presente causa”.

Artículo 22 – Derecho de asociación

El asociacionismo de la población paraguaya es bajísimo, ya que apenas un 13,5% de la población de 10 años y más participa en algún grupo, según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos del 2002. De esta población asociada, un 41,6% lo está a un grupo religioso, seguido de las organizaciones gremiales/productivas (con un 25,9%), las deportivas (12,7%), repartiéndose el resto entre organizaciones culturales, vecinales, políticas y de otro carácter (Bareiro, 2004: 233), lo que evidencia el bajo nivel de solidaridad y ciudadanía de los tejidos sociales en el Paraguay resultado de un pasado sin referentes ni experiencia democráticas, y la necesidad de fomentar una mayor cultura ciudadana mediante acciones positivas del Estado, principalmente a través del sistema educativo.

Si bien se observa, en general, un amplio respeto a la libertad de asociación, la CODEHUPY observa que el Estado no reporta sobre toda la legislación existente acerca del derecho a la asociación y sobre las restricciones legales y de hecho que se establecen sobre organizaciones intermedias, de estudiantes (Ley N° 1264/1998, General de Educación) y vecinales (Ley N° 1294/1987, Orgánica Municipal). Asimismo, no se da información sobre la vigencia efectiva en la práctica de las garantías del fuero sindical, donde se registran las mayores violaciones de hecho a la libertad de asociación por falta de una débil capacidad reguladora de la autoridad administrativa del trabajo, a pesar de la adecuación normativa a los convenios de la OIT en la materia (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 502-510).

En tal sentido, esto expresa el incumplimiento las Observaciones Finales anteriores, cuando el Comité recomendó al Estado que realice un examen completo de su legislación nacional para asegurar su conformidad con las normas establecidas en la Constitución y en el Pacto, así como la inclusión de información completa, particularmente sobre la eficacia de las leyes sometidas a examen o actualmente vigentes. Inquietaba adicionalmente al Comité que persista la existencia de contradicciones entre la Constitución y la legislación nacional (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párrs. 22 y 29).

Esta continua omisión estatal en adoptar las Observaciones del Comité, refleja en lo sustantivo, una cuestión transversal para el efectivo disfrute del derecho y libertad asociativas de diversa índole en el país, cual es la no adecuación de normas de prelación inferior – eventualmente orgánicas y reglamentarias – respecto al artículo 119 de la Constitución paraguaya de 1992 y al artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), leídos en conjunción armónica con el artículo 22 del Pacto y 42 constitucional.

A modo de muestra para el Comité, la no adecuación normativa señalada importa en el caso de las denominadas *organizaciones vecinales* una limitación irrazonable a las garantías de autonomía y participación, en base a un marco legal obsoleto, la Ley N° 1294/1987, de carácter centralista y autoritario, heredado de la dictadura militar, que aún no fue actualizado.

En dicha Ley, los/as vecinos/as que deciden asociarse para fines de desarrollo de su comunidad, son definidos en cuanto sujeto colectivo, como organismos auxiliares y dependientes del Ejecutivo Municipal, careciendo de autonomía política y financiera. La norma establece atribuciones que dejan en manos de la autoridad ejecutiva municipal la posibilidad de reconocimiento, intervención y disolución de las organizaciones, y por otro lado establece mecanismos de conformación y

funcionamiento más eficaces como mecanismos de control que de estímulo a la organización y participación vecinal.

Como ha venido sosteniendo CODEHUPY en varios de sus informes anuales (López, 2001; Bareiro, 2002; 2003; 2004) estas disposiciones imposibilitan asimismo determinar cómo se va a establecer la participación vecinal, lo que hace que ésta dependa de la voluntad de las autoridades municipales, o de las iniciativas de la ciudadanía de organizarse aún sin la autorización de las autoridades municipales, lo que dificulta la articulación de actividades conjuntas para resolver los problemas de los municipios. En dichos informes se menciona reiteradamente la necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal. Dicha ley había sido intento de una modificación total con la sanción de la Ley N° 898/1996, pero la misma fue vetada parcialmente por el entonces presidente Juan Carlos Wasmosy. La reforma de la legislación orgánica municipal no fue tratada por el Poder Legislativo desde esa fecha.

Al respecto, la CODEHUPY recuerda que el Comité ha sostenido en su Observación general N° 25 que los ciudadanos y ciudadanas también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación (párr. 8).

Sobre este mismo particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que puede considerarse que se viola la libertad de asociarse, si los fines propuestos de tal asociación son de aquellos que podrían cumplirse por asociaciones creadas por los individuos al amparo de su libertad de asociación, sin necesidad de una ley que no se limita a tolerar o permitir su existencia sino que crea la corporación, la regula en su organización y administración y hace obligatorio, para quien quiera ejercitar sus fines, pertenecer a ella, lo que significa que crea restricciones a la libertad de asociación^[112].

Es de mencionar para mejor ilustración del Comité y a fin de medir adecuadamente la trascendencia de esta modalidad de asociación ciudadana, que sólo la comuna de la capital tiene registradas a la fecha más de seiscientos comisiones de vecinos, que en términos globales aspiran al mejoramiento de su calidad de vida en áreas sensibles para la vigencia de la Carta de Derechos Humanos y lucha contra la pobreza, tales como construcción de locales escolares, electrificación, regulación de tenencia de tierras, mejoramiento del ambiente, arreglo de calles y plazas, empleo, seguridad, etc.

En el ámbito de las organizaciones estudiantiles, la Ley General de Educación (Ley N° 1.264/1998) en su artículo 125, establece el derecho a integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas.

Si bien desde hace algunos años, ha aumentado la cantidad de centros estudiantiles en las instituciones educativas, aún se observa que el estudiantado se encuentran con el rechazo (en algunos casos explícito, en otros no) de las autoridades de las instituciones educativas en el momento de iniciar los procesos para la conformación de sus centros. Otros casos observados en relación a este punto es la intervención de las autoridades de los colegios en la determinación del perfil de quienes serán candidatados/as a dirigentes de las organizaciones estudiantiles. Este hecho limita la autonomía de los centros estudiantiles.

Así también esta ley establece que las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución. La falta de claridad de este artículo en relación a los criterios de aprobación

hace que sea utilizado como un mecanismo para mantener el control de las organizaciones o para impedir la conformación de las mismas (art. 127)[113].

Esta ley de educación debería ser la única reglamentación para el derecho a la asociación de las organizaciones estudiantiles, de hecho es la más actual, pero existe un decreto que si bien contiene reglamentaciones contrarias a la Constitución paraguaya de 1992, todavía es utilizado en algunas instituciones educativas como mecanismo para controlar las organizaciones estudiantiles secundarias. Se trata del Decreto N° 11.089/42, aprobado durante la dictadura del general Higinio Morínigo (1940-1948), régimen que fue simpatizante del nacionalsocialismo alemán[114].

Este decreto, que constituye toda una pieza de museo, nunca fue derogado expresamente. El mismo establece que es exclusiva potestad del director de la institución permitir realizar reuniones en el local educativo, debiendo comunicar incluso los temas específicos a ser tratados en las reuniones, no pudiendo tratarse otros temas que no sean los comunicados a la institución, y los objetivos pueden ser sólo de carácter estudiantil o cultural (art. 70). Tanto en el caso de no comunicar las reuniones o de reunirse con permiso de las autoridades, pero tratando temas distintos de los comunicados, los alumnos y alumnas serían sancionados, pudiendo incluso sufrir la expulsión de la institución por estas “faltas”. El decreto obliga a los y las estudiantes a concurrir a los actos o desfiles que se realicen con motivo de una fiesta o evento oficial, con lo cual se viola el derecho de las personas a no ser obligadas a participar de manifestaciones. No admite las huelgas estudiantiles y establece como sanción para quien participe de ellas la expulsión de la institución sin derecho a ingresar a ningún otro establecimiento educativo, lo que supone una pérdida a perpetuidad del derecho a la educación.

Este cuadro descrito es la realidad cotidiana de muchas instituciones educativas.

Fuero sindical

El *Segundo Informe Periódico* presentado por el Estado de Paraguay se limita a realizar una incompleta exposición de normas del Código Laboral relativas a la libertad sindical (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 502-510). La CODEHUPY lamenta que el Estado paraguayo no haya informado al Comité respecto de las garantías del fuero sindical, la principal institución jurídica de protección de la libertad de sindicalización, ni de las medidas legales adoptadas para cumplir efectivamente con sus obligaciones internacionales a la luz del Convenio OIT N° 87 Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (ratificado por el Paraguay como Ley N° 748/61) y del Convenio OIT N° 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva (ratificado por el Paraguay como Ley N° 977/64), en concordancia con el artículo 22.3 del Pacto.

En la legislación laboral, las garantías de protección de la libertad de sindicalización se extienden a los trabajadores de los sectores privado y público, con la excepción de los miembros de la fuerza pública. Este derecho se extiende a los trabajadores sin distinción de sexo o nacionalidad, mayores de 18 años y sin necesidad de autorización previa con la finalidad del “estudio, la defensa, el fomento y la protección de los intereses profesionales, así como el mejoramiento social, económico, cultural y moral de los asociados” (arts. 293 y 283 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95), así como a los trabajadores del sector público (arts. 108, 109 y 110 de la Ley N° 1.626/00 De la Función Pública).

La principal garantía es la estabilidad del dirigente sindical, que consiste en la prohibición de despido, traslado, suspensión o alteración de las condiciones de trabajo,

sin justa causa previamente admitida por el juez competente (art. 317 del Código Laboral). La garantía de la estabilidad alcanza a un número determinado de trabajadores, en actividad o con permiso^[115] (arts. 319, 324 y 318 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95):

- Hasta 11 dirigentes de la comisión directiva del sindicato o los delegados del sindicato gremial mayoritario en cada local de trabajo donde no exista comité ni sindicato, de acuerdo a una escala ascendente proporcional^[116]; los dirigentes hasta 6 meses después de terminado el mandato y el delegado del sindicato gremial desde su designación notificada, hasta 90 días después.
- Hasta tres gestores u organizadores de sindicatos, desde treinta días antes de la Asamblea y hasta seis meses después.
- Hasta cuatro negociadores de contrato colectivo o reglamento interno, desde la notificación al empleador, por cualquier medio, hasta 90 días después de homologado y registrado el documento.
- A los candidatos a integrar Directivas de Sindicato, Federaciones y Confederaciones, durante los 30 días anteriores a la Asamblea, y en caso de no ser electos hasta treinta días después.

Los funcionarios públicos gozan de las mismas garantías de estabilidad sindical conferidas por el Código Laboral, pero el plazo transcurrido es desde el momento de su elección y hasta seis meses después de la pérdida de esa condición y no podrán ser trasladados ni enviados en comisión, salvo su aceptación expresa (arts. 124, 125, 126 de la Ley N° 1.626/00 De la Función Pública).

Las garantías contra la discriminación sindical comprenden:

- La obligación del empleador de probar previamente la existencia de una justa causa, ante el juez laboral, para despedir a un trabajador protegido por la estabilidad (art. 321 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95).
- En caso de una demanda sobre violación de la estabilidad sindical, el juez ordenará, en el plazo de 48 horas, como medida cautelar, la reposición inmediata del dirigente en su lugar de trabajo anterior, o el restablecimiento de las condiciones modificadas (art. 320 del Código Laboral).
- La práctica desleal del empleador contra las garantías de la estabilidad sindical será sancionada con multa de 30 salarios mínimos por cada trabajador afectado (art. 393 del Código Laboral).
- Los empleadores que utilicen el sistema de "lista negra" contra determinados trabajadores serán sancionados con una multa de 30 jornales mínimos por cada afectado (art. 395 del Código Laboral).
- Al empleador que se niegue a reconocer o a tratar con un sindicato de trabajadores registrado legalmente, o a celebrar el contrato colectivo obligatorio con el sindicato de sus trabajadores, se le impondrá una multa de 50 jornales mínimos, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación (art. 394 del Código Laboral).

Estas sanciones se estipulan en multas que son impuestas, independientemente de las demás responsabilidades penales, indemnizaciones o pagos de otro orden que en la legislación se establezcan (art. 384 del Código Laboral). Estas sanciones las impondrá sumariamente la Autoridad Administrativa del Trabajo, tras un breve procedimiento en el que se dará audiencia al infractor y se tomarán en cuenta todas las pruebas producidas. La resolución administrativa es recurrible ante el Tribunal de Apelación del Trabajo, dentro del plazo de tres días, mediante la interposición de un recurso de apelación. El infractor que consienta el pago de la multa y la abone dentro de las siguientes 48 horas reducirá la sanción en un 50% (art. 398 del Código Laboral,

modificado por la Ley N° 496/95 y art. 3, inc. i del Decreto N° 3.286/64). Todas las multas se duplicarán en caso de reincidencia.

La CODEHUPY informa, asimismo, que este plexo de garantías es inefectivo debido a que el recurso ante la autoridad administrativa del trabajo resulta completamente fútil por diversos factores como el deterioro de la fortaleza y capacidad de articulación de los sindicatos la debilidad institucional del organismo estatal encargado, su incapacidad de tener una cobertura a nivel de todo el Estado, la falta de probidad, idoneidad y competencia en el cuerpo de funcionarios. Por ejemplo, de acuerdo a el registro del área sociogremial del Centro de Documentación y Estudios, organización asociada a la CODEHUPY, en el año 2003 se registraron 109 despidos por motivo de persecución política y sindical, y 98 despidos por las mismas causas en el 2004^[117].

Luego del golpe de Estado que derrocó al general Alfredo Stroessner en febrero de 1989, la cantidad de afiliados se incrementó considerablemente, sobre todo entre los años 1990 a 1993. En cantidad de afiliados a sindicatos, se pasó de En términos cuantitativos, se pasó de 22.500, antes de 1989, a 78.000 en 1991, hasta llegar a 108.761 trabajadores/as sindicalizados/as en 1993^[118]. En ese período se conformaron dos centrales sindicales: la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), las que se sumaron a la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT). Posteriormente se conformó la Central Sindical de Trabajadores del Estado (CESITEP).

A partir de ese momento se produce un momento de estancamiento y de retroceso en la capacidad organizativa y de interpelación del sector, producto de la crisis económica que se inicia a mediados de la década de los 90 y que se arrastra hasta hoy día, con efectos recesivos en la economía y un directo impacto en la precarización del mercado de trabajo. De acuerdo a los informes de la CODEHUPY (Vera y Villalba, 2004; Villalba, Roberto, 2003) datos recientes del Ministerio de Justicia y Trabajo señalan que esta cartera registra a 1.674 sindicatos del sector privado y 364 del sector público; de éstos, unos 474 están inactivos y 1.056 tienen sus papeles en regla, pero no se hallan afiliados a las centrales. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, de la población total de 15 años de edad asociada a un grupo u organización, sólo el 6,4% está afiliada a una asociación o sindicato de trabajadores/as, es decir, unas 55.624 personas.

La crisis económica unida a la inexistencia de un poder regulador efectivo de las relaciones laborales en el mercado de trabajo repercute la pérdida de poder y fragmentación de las organizaciones sindicales que ofrece un campo abierto para que las patronales violen las leyes del trabajo, incumplan los contratos colectivos, se cometan persecuciones por motivos sindicales y se genere una merma generalizada en los estándares de protección laboral.

En relación a esto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación por “el excesivo número de casos de prácticas discriminatorias de los empleadores con respecto a los trabajadores sindicalizados, incluidos los despidos injustificados por actividades sindicales. Aunque consciente de la influencia que decenios de dictadura han tenido sobre la cultura empresarial, el Comité se ve obligado a señalar que el libre ejercicio de los derechos sindicales es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores”, y a la vez recomendó la adopción de “medidas urgentes, en particular mediante una mayor sensibilización de los empleadores, los magistrados laborales y la policía, a fin de garantizar plenamente la aplicación del derecho a realizar actividades sindicales y del derecho a la huelga” (E/C.12/1/Add.1, 28 de mayo de 1996, párrs. 12-25).

Artículo 23 – Derecho de familia

El Estado paraguayo en su *Segundo Informe Periódico* al Comité, al informar sobre este artículo, se limita a transcribir la legislación interna (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 511-523). Si bien es cierto que la adecuación legislativa de los instrumentos nacionales a las obligaciones internacionales que emanan del artículo 23 del Pacto es uno de los avances significativos y más constantes que se ha tenido en las últimas décadas, persisten algunas normas que requieren todavía su revisión o derogación.

Asimismo, el informe gubernamental no explicita las medidas administrativas ni otras medidas adecuadas que se hayan implementado –o se están implementando- para efectivizar el goce de estos derechos por parte de la ciudadanía. La enunciación de los derechos es importante pero también lo es la adopción de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los mismos o su reestablecimiento en caso de violaciones registradas. Es así que se observa cómo, a pesar de los importantes avances en materia legislativa, las condiciones de pobreza, discriminación y violencia siguen estando presentes en el día a día en el ámbito doméstico de las mujeres paraguayas y que hacen a las obligaciones del Estado en la protección de las familias, emanadas del artículo 23.1 del Pacto.

Si bien la Constitución define a la familia como la unión estable del hombre y de la mujer con sus hijos e hijas, también considera familia a la comunidad integrada con la existencia solamente del padre o de la madre con sus respectivos hijos e hijas. Pese a que éste último tipo también tiene garantizada protección constitucional (artículos 53 y 115), no se conoce la existencia de programas sociales que les garanticen siquiera el empleo a sus principales responsables, como una manera de asegurarles sustento, o la exoneración de los servicios públicos. Tampoco la legislación reconoce otros tipos de constitución de núcleos familiares tradicionales, que se conforman a partir de estructuras de parentesco diferenciados, como en las familias extensas de las comunidades campesinas tradicionales ni los diferentes tipos de constitución familiar en el seno de las comunidades indígenas.

Violencia doméstica

La situación de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar es otra cuestión preocupante, ya que la implementación de la Ley N° 1.600/00 Contra la Violencia Doméstica todavía depende de la voluntad de las autoridades encargadas (jueces de paz, policías y operadores del sistema de salud) quienes, en muchos casos y por factores predominantes de la cultura machista, tienen reticencia a actuar o lo hacen en forma tardía sin aplicar las medidas de protección.

Pese a los compromisos asumidos por el Estado paraguayo, en virtud de la Convención de Belén do Pará, no se han adoptado las medidas para asegurar la protección y el resarcimiento por los daños sufridos ya que no existen casas de refugio, que puedan brindar abrigo y alimentos a las víctimas de violencia. En general, el Estado paraguayo no destina presupuestos ni recursos para implementar este tipo de medidas y la situación de dependencia económica que tienen las víctimas con respecto a sus agresores, les condiciona al momento de realizar la denuncia o a desistir de la misma; además la provisión de asistencia alimentaria provisional, en la mayoría de los casos es rechazada por los jueces de paz, quienes tienen competencias para disponer estas medidas.

Es importante tener en cuenta además que las leyes son aplicadas por operadores de justicia con valores, creencias, formas de pensar, que transmiten indiscutiblemente en la aplicación de la ley. En una investigación reciente se observan aspectos que muestran exclusiones y trato discriminatorio hacia la mujer en el acceso a la protección judicial frente a la violencia: "... [l]as mujeres víctimas son objeto de interrogatorios improcedentes, donde se sienten juzgadas en lugar de apoyadas" (Arrúa de Sosa, 2000). La mujer es continuamente revictimizada al acudir al Centro de Salud, a la Policía y al Juzgado de Paz,- instituciones donde la ley prevé la realización de las denuncias- ya que el trato que reciben es discriminatorio, vejatorio y humillante. También la desestimación de la denuncia por parte de la víctima es tomada por los funcionarios/as de los juzgados como una pérdida de tiempo, desconociendo el proceso interno por el que pasa la víctima - ciclo de la violencia (Mesa Tripartita de Seguimiento a la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, 2003).

En muchos casos, las víctimas no continúan sus denuncias porque no sienten que sus derechos estén garantizados con la legislación vigente, además debido a la desconfianza generalizada en la administración de justicia. Por su parte, el Código Penal tipifica como delito la violencia intrafamiliar^[119], pero exige la concurrencia de tres factores: la habitualidad del hecho, la convivencia y que la violencia sea física. La propia ley dispone que la violencia debe ejercerse reiteradamente sobre la víctima para que se configure el hecho punible e intervenga el Ministerio Público; además, excluye a agresores/as que ya no conviven, es decir ex cónyuges, parejas no convivientes, novios/as, ascendientes y hermanos/as que no viven dentro del hogar. Esta disposición en opinión de Gagliardone, *"contraviene la Convención de Belén Do Pará, pues supone que al no ser 'habitual', no es delito y el hecho de que la pena sea multa, deja al arbitrio del juez establecer el monto y tiempo de las penas. Y por sobre todo abre posibilidades al victimario de tomar represalias en contra de las mujeres víctimas que denuncien estos hechos"* (2000: 60). De hecho, es práctica habitual de fiscales derivar los casos de violencia doméstica a mediación o, incluso, desestimarlos.

Actualmente, en el Poder Legislativo existe una iniciativa para modificar este instrumento legal y es necesaria la revisión y reformulación de este Artículo.

El *Balance sobre esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en la región de América Latina y el Caribe Hispano* (CLADEM, 2003) releva aspectos interesantes respecto a la aplicación de la Ley N° 1600/00. Así por ejemplo, coincidiendo en algunos puntos con los trabajos antes citados, señala que una de las principales debilidades en cuanto a la estrategia de atención en casos de violencia doméstica es la centralización de los servicios en la capital y alrededores urbanos. Sólo existe una incipiente experiencia de descentralización de estos servicios de atención a la violencia a través del Proyecto Red CIDEM de la Secretaría de Mujer. El alcance de las acciones es absolutamente limitado y no responde a las demandas planteadas a nivel nacional.

La *Evaluación de la Implementación de la Ley 1600 contra la Violencia Doméstica* (Mesa Tripartita de Seguimiento a la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, 2003), señala en sus conclusiones que el aumento de las denuncias de violencia doméstica es un mérito de la ley, que ayudó a romper el silencio, visibilizó un flagelo que se mantenía oculto en el seno familiar y se constituyó en un freno para los agresores. Asimismo, se señala una serie de obstáculos que impiden que la ley sea efectiva y se rescatan recomendaciones tales como: establecer turnos en los Juzgados de Paz, para la atención de las víctimas fuera del horario de 7:00 a 13:00 horas y durante los fines de semana; adecuar la estructura institucional a las necesidades de las víctimas, garantizándoles privacidad; contar con personal

capacitado en psicología y estudiar el fenómeno de la reincidencia; incluir la violencia económica como otro tipo de violencia; capacitar permanentemente a la Policía por su gran movilidad interna; que la Secretaría de la Mujer cuente con una base de datos informatizada y estandarizada que permita recibir mensualmente las denuncias del Poder Judicial, de la Policía y de las instituciones de salud pública, a fin de realizar el seguimiento y evaluación de la Ley y cumplir así el artículo 9 de la Ley N° 1600/00; que el Ministerio de Salud tenga una política institucional, que permita a las víctimas de violencia doméstica el derecho a recibir atención médica y tener acceso inmediato al diagnóstico médico, sin necesidad de más trámites, ni siquiera los referentes a la exoneración de los gastos; involucrar a más instituciones dentro de la lucha por la erradicación de la violencia doméstica e incluso a los medios de comunicación e incorporar la temática en el plan de estudios de formación docente; continuar con la difusión de la Ley y que el Estado y las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil trabajen coordinadamente para generar cambios culturales importantes.

Si bien en el estudio citado se consigna como un mérito de la ley el aumento de denuncias sobre violencia doméstica, en la *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar* (Soto, González y Elías, 2003), se subraya que la Ley N° 1600/00 sigue siendo desconocida para la población paraguaya lo cual sugiere que no existe aún capacidad de llegar a todo el país con los servicios ofrecidos y que los mecanismos empleados para dar a conocer dichos servicios son insuficientes. Asimismo, el estudio asume que la falta de denuncia por parte de quienes pasaron por situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar se debe a la *“falta de información precisa con respecto a las protecciones que existen en el plano legal para la defensa y sanción de estos hechos, así como a la escasa difusión sobre las obligaciones que diversas instituciones del Estado paraguayo tienen para dar respuestas de protección ante hechos de violencia doméstica e intrafamiliar”*.

El *Balance* también señala que falta desarrollar mecanismos de seguimiento de los casos, de la aplicación de la Ley N° 1600/00 y de sus resultados e incorporar el tema de la violencia contra la mujer en el curriculum de formación profesional de médicos/as, asistentes sociales, abogados/as, que por su especialidad tienen contacto frecuente con el problema. Igualmente se deben desarrollar programas de capacitación al personal responsable de la recolección de datos sobre violencia contra la mujer, así como de asesoramiento técnico a las entidades especializadas en la producción de estadísticas, como la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

En sus últimas Observaciones finales al Paraguay, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer encomió al Estado por la aprobación de la Ley N° 1600/00, pero manifestó su inquietud porque el delito sea penalizado sólo con una multa. Asimismo, recomendó al Estado que adopte un enfoque integral respecto de la violencia contra las mujeres y las niñas; que revisara sin dilación el artículo 229 del Código Penal, así como los artículos 136 y 137 del mismo texto legal, para adecuarlos a la CEDAW y a otros instrumentos internacionales aplicables a la materia, de manera que se incluyera a la violencia física, psicológica y económica, que se asegurara que los autores de la violencia sean procesados y sancionados debidamente y que las mujeres fueran protegidas eficazmente contra las represalias, para lo cual deberían establecerse albergues y otros servicios adecuados; igualmente, recomendó al Estado que redoblara sus esfuerzos en la capacitación de todo el funcionariado encargado de la aplicación de la ley, de manera a inculcar que la violencia contra la mujer es social y moralmente inadmisibles y que constituye una discriminación contra la mujer; por último, exhortó a que mejorara su colaboración con las organizaciones de la sociedad civil (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párrs. 24-25).

Igualdad de hombres y mujeres en el derecho de familia

Otro aspecto que debemos mencionar es que si bien la Constitución paraguaya de 1992 consagró la igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del hombre y de la mujer y en ese contexto se dictó la Ley N° 1/92 De reforma parcial del Código Civil, donde se estableció que el hombre y la mujer tienen igual capacidad de goce y de ejercicio de los derechos civiles cualquiera sea su estado civil, siguen existiendo factores que discriminan a la mujer en el ámbito familiar, dándose incluso, en algunos casos, francos retrocesos.

Es así que, esta misma ley no ha derogado expresamente el artículo 1209 del Código Civil en su inciso a), donde subsiste un límite a la capacidad jurídica de la mujer casada, pues se establece que la misma no podrá aceptar donaciones, sin la conformidad del marido o la venia del juez en su defecto.

Otro innegable retroceso lo constituye la Ley N° 985/96. En efecto, la Ley N° 1/92 estableció en su artículo 12 que el orden de los apellidos de los hijos matrimoniales será decidido de común acuerdo por los padres al igual que el de los hijos extramatrimoniales reconocidos simultáneamente. Sin embargo, en 1996 la Ley N° 985/96 reformó el artículo citado al establecer que no existiendo acuerdo de los padres respecto al orden de los apellidos, los hijos llevarán en primer lugar el apellido del padre.

La Constitución paraguaya de 1992 establece el derecho de toda persona a constituir familia en cuya formación y desenvolvimiento la mujer y el hombre tendrán los mismos derechos y obligaciones (art. 50). La Ley N° 1/92 que modifica el Código Civil concede iguales derechos a hombres y mujeres para contraer matrimonio a la edad mínima de 16 años. La ley N° 2169/03 modifica la mayoría de edad y considera como tal a toda persona humana que haya cumplido los 18 años. Señalamos este cambio porque los menores de edad a partir de los 16 años y (ahora) sólo hasta los 18 necesitan el consentimiento de sus padres o tutores para contraer nupcias. No obstante, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó al Estado paraguayo que considere la posibilidad de modificar la edad mínima para contraer matrimonio, a fin de adecuarla al artículo 1 de la Convención de Derechos del Niño, porque una edad tan precoz de nubilidad puede propiciar que las mujeres abandonen tempranamente su educación (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párrs. 26-27).

La igualdad de los cónyuges se expresa también en la Ley N° 1/92, en algunas disposiciones como: la elección del domicilio conyugal; la igualdad de derechos, deberes y responsabilidades en el hogar independientemente de sus aportes económicos; la obligación que asumen ambos cónyuges de contribuir a los gastos comunes en proporción a sus bienes e ingresos respectivos; el derecho de cada uno de ejercer libremente toda industria, comercio o profesión lícitos con el acuerdo expreso o tácito del otro; el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos; la representación legal conjunta de la comunidad, con los mismos derechos y obligaciones. Los actos de administración pueden ser realizados por cualquiera de los cónyuges, tratándose de actos de disposición en relación a bienes gananciales se requiere el consentimiento expreso de ambos cónyuges. Sin embargo, si cualquiera de los cónyuges asume individualmente una obligación, responde con su parte de gananciales.

En lo referente al apellido, la mujer casada puede usar el apellido del marido a continuación del suyo sin que ello implique cambio de nombre que es el que figura en la partida del Registro Civil. El marido tiene la misma opción de adicionar el apellido de

la esposa al suyo. Sin embargo, pese a estos avances, en dependencias de la Policía Nacional (Departamento de Identificaciones) las mujeres que quieren excluir el apellido marital siguen recibiendo tratos humillantes, lo que ha merecido por parte de la Coordinación de Mujeres del Paraguay, organización miembro de la CODEHUPY, la remisión de notas explicativas y la realización de entrevistas aclaratorias con directivos de la institución.

En cuanto a la disolución del matrimonio, la Ley N° 45/91 De divorcio vincular concede los mismos derechos a los cónyuges para romper el vínculo matrimonial, por mutuo consentimiento o invocando causales.

El padre y la madre ejercen la patria potestad sobre sus hijos en igualdad de condiciones de acuerdo al Código de la Niñez y la Adolescencia. Asimismo, el hombre y la mujer tienen iguales derechos y obligaciones respecto a otras instituciones como la tutela, la guarda, la curatela y la adopción.

La Ley N° 204/93 que modificó el Código Civil, consagró la igualdad de los hijos en el derecho hereditario al establecer que “[l]os hijos y descendientes extramatrimoniales tendrán el mismo derecho hereditario que los matrimoniales sobre bienes propios y gananciales del causante”, lo que constituye un importante avance.

Paternidad responsable

Otro motivo de preocupación lo constituye el tema de la paternidad irresponsable y los consecuentes juicios de filiación. Si bien existen normas que protegen el derecho a la filiación, existen problemas que entorpecen y burocratizan el acceso a la justicia de las mujeres y los niños y niñas demandantes.

En Paraguay, la cultura machista predominante ha contribuido a la construcción de modelos de masculinidad en los que existe un gran vacío en los roles de la paternidad y las responsabilidades en el hogar de los hombres.

No se tienen estudios acabados que nos permitan dimensionar estadísticamente las prácticas de paternidad responsable de la población paraguaya. Existe, por otra parte, una gran cantidad estimada de nacimientos registrados en los que los hijos no son reconocidos por sus padres biológicos.

Un dato aproximativo nos ofrece la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, que en su Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001 señala que a nivel país un 25,3% de los hogares cuenta con jefatura femenina. El porcentaje de jefatura femenina del hogar tiene una incidencia mayor en sectores urbanos (29,6%) que en los rurales (19,6%). El porcentaje de mujeres jefas de hogar asciende al 35,7% de los hogares en Asunción, y al 26,9% en el departamento Central.

En estos hogares es muy probable que el padre esté completamente ausente del grupo familiar. También es muy frecuente que la paternidad recaiga en otros hombres componentes del grupo familiar que suplen en sus roles al padre irresponsable ausente (abuelos, tíos o, incluso hermanos mayores).

Es un hecho social bastante común que un hombre sea padre de varios hijos con mujeres diferentes, lo que no causa sorpresa ni reproche social. Los hijos con quienes convive tienen mayores oportunidades de recibir el apoyo económico, protección y afecto que aquellos con quienes no lo hace, que en algunos casos reciben muy poco o nulo cariño y apoyo económico.

La Constitución paraguaya de 1992, en el artículo 53 consagra la investigación de la paternidad. Este derecho está establecido asimismo en el Código Civil en el artículo 234 así como en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en el artículo 184.

El sistema legal paraguayo es realmente de avanzada, al consagrar en el Código de la Niñez y la Adolescencia, al establecer el derecho de niños/as a la identidad, a tener un nombre inscripto en el Registro Civil, a conocer y permanecer con sus padres, y a promover los recursos y acciones necesarias para investigar sus orígenes (artículo 18). Asimismo, el Código incorpora innovaciones en el procedimiento de filiación, estableciendo que esta acción es imprescriptible, y se rige por las reglas del proceso de conocimiento sumario del Código Procesal Civil. En este juicio se aplica la amplitud de la prueba, aunque se establece que será de consideración preferencial la prueba pericial de ADN. La negativa a practicarse la prueba por el progenitor demandado es una presunción de paternidad o maternidad (artículos 183 y 184). La Ley N° 1.914/02 estableció la exoneración del pago de los estudios de histocompatibilidad (HLA) e inmunogenética (ADN) en los procesos de filiación. Según esta ley “la Corte Suprema de Justicia tomará a su cargo el costo de los estudios cuando su realización fuere indispensable para el resultado del juicio, hayan sido ordenados judicialmente y el obligado al pago actúe con beneficio de litigar sin gastos”.

Sin embargo, el Poder Judicial, en la práctica, carece de medios, para su cumplimiento, ya que existe una gran cantidad de solicitudes hechas a la Corte Suprema de Justicia, solicitando la prueba del ADN, las que tienen como respuesta, que no tienen presupuesto.

Esta desigualdad existente entre el hecho y el derecho, debe ser superada, pues de nada sirve una ley que no puede ser aplicada. La CODEHUPY considera que la Corte Suprema de Justicia, al preparar su presupuesto anual, debería prever las partidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Es importante señalar que la mayoría de los jueces/zas de la Niñez y la Adolescencia exigen la prueba del ADN para determinar la paternidad, como prueba privilegiada, sin tener en cuenta otras pruebas como las testificales, las documentales, etc. No siempre el Laboratorio Forense de la Policía Nacional cuenta con los reactivos para realizar este estudio, por lo que las interesadas deben recurrir a laboratorios particulares donde el costo es muy elevado. De este modo, en la práctica, el acceso a la protección judicial se vuelve imposible para el caso de las mujeres de carecen de recursos económicos.

También constituye un retroceso la lentitud de los juicios sumarios de asistencia alimentaria y una discriminación la falta de voluntad de fiscales/as para dar cumplimiento al artículo 225 del Código Penal sobre “Incumplimiento del deber legal alimentario” (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 328).

Al respecto, recordemos que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó la adopción de medidas legislativas y de otro tipo – administrativas, judiciales- necesarias para evitar y paliar las situaciones de desamparo provocadas por el abandono de las familias por los padres, haciéndolos responsables de la asistencia y sustento de sus familias (E/C.12/1/Add.1, 28 de mayo de 1996, párr. 26)

Protección social de las familias

El informe gubernamental transcribe el artículo 49 de la Constitución paraguaya de 1992 (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 511), que garantiza la

protección integral de las familias, pero no se hace mención a la adopción de planes y programas estatales que promuevan su pleno desarrollo; aunque, en otros artículos de la Constitución y otras leyes^[120] se prescribe la obligación estatal de delinear y aplicar políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida familiar, no se registran resultados alentadores en los últimos años.

Por el contrario, la pobreza urbana y rural se ha acrecentado aceleradamente, y datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos dan cuenta que en el año 2002, un total de 2.689.717 personas conformaban el segmento pobre del país, lo que representaba el 48,8% de la población (Rivarola, 2003: 243), y una estimación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- indica que este mismo porcentaje, vive con menos de 2 dólares por día (2002). Además, este proceso de empobrecimiento progresivo está marcado por la inequidad en el acceso a los bienes y servicios, ahondando cada vez más la profunda brecha existente entre los ricos y pobres. Pero la pobreza se manifiesta de diferentes maneras e implica más que un bajo ingreso. Significa también mala salud y educación, la privación de información, incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, así como falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo. Aunque las políticas de recorte del gasto público y la restricción de la política social afecta tanto a hombres como a mujeres, no se puede dejar de reconocer que las consecuencias en estas últimas son distintas. Así, no podemos desconocer que las mujeres son más pobres que los hombres, que ellas tienen menor acceso al crédito y al ahorro, a los empleos. De igual modo, las condiciones de dependencia económica que en muchos casos viven las mujeres, no les permite superarse, relegándolas al cuidado del hogar, y las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad frente al problema de la pobreza, debiendo postergar estudios, capacitaciones y formación.

Pese a que el Gobierno ha anunciado el delineamiento de un plan estratégico para erradicar la pobreza, no se conoce de la implementación de programas sociales que incluyan a familias pobres, que en muchos casos, se convierten en asiduos clientes del asistencialismo del oportunismo político. Tampoco se ha informado cuál es el nivel de incidencia que ha tenido este plan, y menos aún los resultados obtenidos.

Una cuestión preocupante, en los últimos meses, es la gran cantidad de niños y niñas recién nacidas que son abandonados/as, que tiene su principal causa en el desempleo y la pobreza, principalmente de mujeres jóvenes y adolescentes, que no encuentran otra salida que despojarse de sus bebés ante la imposibilidad de sustentarlos. Sin embargo, en los casos de abandono infantil, frecuentemente se recurre a la institucionalización de los niños y niñas y su posterior entrega en adopción o. En los casos de que se encuentre a la madre responsable –pues ni siquiera se investiga la paternidad- se inicia un procedimiento penal pero no se plantea un abordaje de las causas y, menos aún, de su solución a través de programas de ayuda social. Las entidades gubernamentales que pudieran encarar este problema –Secretaría de Acción Social, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de la Mujer- no adoptan medidas eficaces y concretas.

Como ya mencionáramos anteriormente, las familias con numerosos hijos e hijas tienen enunciada una protección constitucional (artículo 53) y si bien este tipo, es muy frecuente, en las zonas rurales, el Estatuto Agrario no contempla ninguna ventaja para estas familias, y ni siquiera las incluye en el orden de preferencia para la adjudicación de las tierras^[121]. Tampoco se tiene conocimiento de la existencia de programas de ayuda social para este tipo de familias ni organismos especializados que contemplen políticas de empleo, becas escolares, producción y comercialización primaria, prevención y asistencia sanitaria respecto de las mismas.

Artículo 24 – Derechos de la niñez

Los derechos de niños, niñas y adolescentes se encuentran protegidos en el país tal como lo describe el Estado en el *Segundo Informe Periódico* a través de un marco legal que incluye a la Constitución paraguaya de 1992, los tratados internacionales ratificados y un conjunto de leyes específicas entre las que destaca el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/2001).

La aprobación de dicho Código representó un avance sustantivo en materia de instrumentos jurídicos para el Paraguay, en el cumplimiento de los compromisos internacionales de actualizar la legislación de infancia a la Convención sobre los derechos del niño (Ley N° 57/1990), incorporando el principio de interés superior del niño y la doctrina de la protección integral.

Sin embargo, persiste la vigencia del paradigma de la situación irregular en las concepciones de los agentes de aplicación de la ley que consideran a niños, niñas y adolescentes en condiciones particularmente difíciles como ‘menores’, al punto que incluso el mismo Estado en el *Segundo Informe Periódico* recurre en reiteradas ocasiones al término para referirse a quienes son víctimas o presuntos responsables de hechos punible y a quienes se encuentran en condiciones sociales y económicas desfavorables (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párrs. 191, 202, 261, 272, 317, 326, 394, 518, etc.). De esta manera, se refuerza una visión de ellos y ellas como objetos del derecho y no como sujetos del mismo, en clara contradicción con la misma Convención sobre los derechos del niño y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes (OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 11).

El derecho a la protección y la promoción

El Estado paraguayo en su *Segundo Informe Periódico* prácticamente transcribe todos los artículos del Código de la Niñez y la Adolescencia, pero no indica el grado de implementación ni las dificultades que han tenido para ello.

Se constatan, por una parte, dificultades para la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales (en el país resultan nulas las existencias de medicamentos e insumos en salud primaria y la educación escolar deja de ser gratuita al momento en que los padres y las madres deben proveer útiles escolares, transporte al precio de adultos y adultas, uniformes y aportes a la cooperadora para infraestructura edilicia en contextos donde niños y niñas sufren de desnutrición por falta de recursos); por la otra, tampoco los derechos civiles y políticos cuentan con mecanismos de implementación inmediata, pues la legislación limita a una simple prescripción de obligaciones en las personas adultas para la denuncia de situaciones de violación a los derechos de niños y niñas y una declaración de la responsabilidad subsidiaria que no se hace efectiva.

Así, por ejemplo, el derecho a la vida de niños, niñas y adolescentes está postergado por el escaso acceso a atención perinatal en instituciones hospitalarias y a una perspectiva de este servicio centralizado en las instituciones y escasamente desarrollado en las comunidades. Asimismo, el Estado no ha reconocido aún la relación entre las prácticas clandestinas del aborto debido a su penalización, y el alto índice de mortalidad materno-infantil en el país, tal como lo requirió el Comité en sus últimas observaciones (CCPR/C/79/Add.48; 3 de octubre de 1995, párr. 17).

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece con claridad la obligación de denunciar toda situación que vulnere o viole los derechos de niños, niñas y adolescentes (art. 5º), en concordancia con la Constitución paraguaya de 1992 (art. 54). Sin embargo, la escasa difusión de esta responsabilidad entre los agentes de derechos de la niñez y la adolescencia (principalmente personal de educación, salud y seguridad públicas), así como la limitada existencia de instituciones locales para su recepción y seguimiento adecuado, unidas a la perspectiva cultural del niño como objeto del derecho privado de la familia y la aceptación del castigo como forma de educación generan una práctica nula de denuncias de vulneración.

A pesar de que el mismo Comité de Derechos del Niño haya formulado expresamente una recomendación en sus últimas observaciones en materia de reducción del castigo físico de niños, niñas y adolescentes en instituciones estatales y en ámbitos familiares y comunitarios (CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre de 2001, párr. 31 y 32), el Estado ha emprendido tímidamente acciones para sancionar la práctica del castigo físico hacia niños, niñas y adolescentes, limitándose a prescribirlo en las escuelas a través de una reglamentación del Ministerio de Educación y Cultura –que todavía no se halla en vigencia plena- y a una legislación con bajo nivel de aplicación como es la Ley N° 1600/2000 Contra la violencia doméstica, debido a las dificultades en su difusión entre los agentes responsables y a cuestiones culturales detalladas precedentemente en relación con el castigo físico vigentes entre los mismos.

Por otro lado, preocupa notablemente la persistencia de la práctica de detenciones arbitrarias y torturas a adolescentes, niños y niñas por parte de agentes de la Policía Nacional, principalmente en los centros urbanos, en especial contra quienes desarrollan actividades económicas. Fue altamente llamativa la forma en que una comitiva integrada con agentes fiscales, judiciales y administrativos realizó una intervención en la cabecera del Puente de la Amistad en Ciudad del Este (en la frontera con el Brasil) para la realización de un censo. En esta ocasión, los agentes policiales detuvieron a niños y niñas e iniciaban el interrogatorio, derivando a quienes se encontraban sin sus padres a entidades donde debían permanecer obligatoriamente, en condiciones similares a la detención.

Sin embargo, es menos visible la práctica de detención arbitraria y sometimiento a trabajos forzados a cambio de la liberación por parte de agentes policiales a adolescentes, niñas y niños que realizan actividades económicas en espacios públicos. Varias de estas situaciones fueron denunciadas por organismos no gubernamentales ante los organismos jurisdiccionales, pero no se cuenta aún con sentencia definitiva alguna.

Esta práctica fortalecida en el período de la dictadura de Stroessner y aún no erradicada de la institución policial se refuerza con la corrupción y la inacción de parte de la misma así como con la inexistencia de un mecanismo accesible, difundido, confiable e independiente para la denuncia ciudadana ante la violencia policial, recomendación formulada por el Comité en 1995 (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 25).

Finalmente, en cuanto a la institución policial, todavía no se cuenta con formación específica ni con programas adecuados de capacitación e implementación de la sección especializada en niñez y adolescencia, tal como se establece en el Código vigente desde hace cuatro años. La inexistencia de esta sección especializada favorece que personal formado en instancias diversas –como la persecución del delito organizado y de las organizaciones al servicio de las mafias- se encuentren asignados a la atención de casos vinculados a niños, niñas y adolescentes, sin preparación para diferenciar si éstos son víctimas o presuntos responsables de hechos punibles.

El Sistema nacional de protección y promoción integral

Tal como lo describe el Estado en el *Segundo Informe Periódico*, el Código de la Niñez y la Adolescencia creó el Sistema nacional de protección y promoción integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, mediante el cual se pretende asegurar el cumplimiento, la vigencia y el ejercicio pleno de los mismos por parte de niños, niñas y adolescentes en todo el país.

A escala nacional, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), en relación con otras dependencias ejecutivas del área social, cuenta con escasos fondos en el Presupuesto General de la Nación y a mitad del año 2004, apenas había ejecutado el 26% de los mismos^[122].

El cargo fue ocupado hasta la fecha por cuatro titulares. La primera de ellas una persona de reconocida trayectoria en el marco del paradigma de la protección integral y una de las redactoras del mismo Código. Con el cambio de gobierno acaecido en el 2003, se sucedieron tres titulares: una profesional de la arquitectura cuya vinculación con el tema estaba establecida a través de la acción de beneficencia pública; una abogada, ex jueza del menor, y una profesional de la educación con amplia trayectoria en el ámbito de su competencia. Si bien, las organizaciones de la sociedad civil habían entregado al actual Presidente un perfil idóneo para el cargo incluso con sugerencias de titulares con currículos adjuntos, los dos primeros nombramientos de su administración fueron contrarios a este pedido y el segundo de ellos representó una afrenta debido al tipo de acciones que, en el cargo de jueza, la funcionaria había emprendido, circunstancia que motivó una denuncia contra el Estado paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Otero, 2003).

En el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia se encuentran representantes de otros ministerios del Ejecutivo y órganos del Poder Judicial, sin embargo no todos ellos cuentan con poder de decisión suficiente como para incidir en las políticas y el presupuesto de las instancias a las cuales representan, lo que tendería a dificultar la implementación de las decisiones que pudieran tomarse en su seno a favor de la niñez y la adolescencia del país.

Si bien en el Consejo Nacional participan representantes de organizaciones de la sociedad civil, no se cuenta con representación de organizaciones propias de niños, niñas y adolescentes, lo cual restringe su participación en los asuntos que les afectan. Cuando diversas organizaciones se presentaron al mismo, solicitando ser incluidos al menos en calidad de oyentes, la decisión fue que participarían sólo cuando fueran convocados –constando en acta el desacuerdo de la representación de las organizaciones de la sociedad civil-^[123].

A escala departamental, a partir del 2004, la SNNA ha convocado en diferentes ocasiones a los gobernadores y la gobernadora con el fin de orientar la conformación de los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia donde deben encontrarse representantes de los organismos departamentales de salud y educación, de la Junta departamental y de organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de niños, niñas y adolescentes.

La conformación de diversos Consejos Departamentales se ha dado a lo largo del año; sin embargo, la simple designación de representantes no garantiza el funcionamiento adecuado de los Consejos, cuyas funciones van más allá de sesiones y reuniones. Asimismo, el gobierno departamental no puede asegurar una representación adecuada de la sociedad civil a través de sus organizaciones y de la voz de niños,

niñas y adolescentes sin un proceso participativo e incluyente que demanda tiempo y esfuerzo que no es emprendido.

A escala municipal, las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI) deberían ser creadas en cada municipio del país. Hasta hoy, y gracias al esfuerzo de varias organizaciones de la sociedad civil, de sucesivas administraciones municipales comprometidas con el desarrollo local, de agencias de cooperación internacional, de miembros de las comunidades y de las funcionarias y los funcionarios de estas dependencias, se cuentan con CODENI en 107 municipios[124], lo que representa aproximadamente el 50% de todos los municipios del país.

El perfil de las CODENI hoy es altamente heterogéneo: algunas cuentan con presupuesto propio y con funcionarios y funcionarias con idoneidad para el cargo, mientras que otras ni siquiera han sido oficialmente creadas como dependencias o sus funcionarios y funcionarias cambian conforme a los intereses partidarios de la administración de turno sin muchos miramientos a la idoneidad[125]. Con el fin de apoyarse mutuamente en el desarrollo de capacidades para trabajar a favor de los derechos de niños y niñas y procurando la prevalencia del carácter técnico de su tarea sobre el carácter político partidario, se conformó el 1 de septiembre de 2004 la Asociación Nacional de Consejeros y Consejeras Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia son todavía menores en número y su conformación se debe principalmente al apoyo de organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación que trabajan en los municipios y apuntan a la instalación de capacidades de gestión y desarrollo transparente y participativo[126]. Han significado como experiencia un modo de aprendizaje, de participación e inclusión de los diferentes actores sociales de la comunidad a favor de niños, niñas y adolescentes.

La jurisdicción especializada en niñez y adolescencia

El mismo Código creó también la Justicia especializada en niñez y adolescencia, que debe contar con juzgados, defensorías y fiscalías de niñez y adolescencia así como con equipos de apoyo conformados por profesionales de la psicología, el trabajo social y el derecho. En algunas circunscripciones judiciales se cuenta con nombramientos en los cargos de juzgados y defensorías, sin embargo, en otras circunscripciones estos nombramientos aún no se han efectivizado.

En el 2004, resultó auspiciosa la inclusión en la Corte Suprema de Justicia de una magistrada especializada en el área de derechos de la niñez y la adolescencia para la implementación de este sistema de justicia; no obstante, la máxima instancia judicial no cuenta todavía con una relatoría del área.

En el 2004 recién se habilitaron 7 juzgados penales de adolescentes, es decir, juzgados especializados; sin embargo, estos no se dieron en la capital. La obligatoriedad de contar con un equipo de apoyo especializado y multidisciplinario en las diferentes circunscripciones no está contemplada en el presupuesto y son nuevamente las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional quienes se encargan de su implementación, con miras a que progresivamente sean incluidas en el presupuesto[127], tal como sucedió en el ámbito administrativo con el Centro de Adopciones que hoy cuenta con un presupuesto propio al interior de la SNNA.

El derecho a la identidad

El derecho a la identidad, expresamente garantizado en el Pacto (art. 24.2 y 24.3), se debe interpretar en conjunto con la Convención sobre los Derechos del Niño que lo describe como la conjunción entre el nombre, la familia y la nacionalidad (art. 8).

La importancia del registro de niños y niñas, a través de su inscripción radica en el reconocimiento de su personalidad jurídica y en la responsabilidad del Estado de asegurar la provisión de los servicios que garanticen el cumplimiento, el goce y el ejercicio del conjunto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En virtud de una recomendación anterior del Comité de Derechos del Niño (CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre de 2001, párr. 30), el Estado debería haber difundido la importancia de esta práctica entre la población y haber favorecido su ejecución a través de unidades móviles en las zonas alejadas de los centros urbanos como las áreas rurales y las comunidades indígenas. El mismo *Relator especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y su utilización en la pornografía* ha resaltado las dificultades de inscripción cuando los trámites para la misma están altamente burocratizados y requieren el desplazamiento de las familias con costos que muchas veces superan sus capacidades económicas (E/CN.4/2005/78/Add.1, 9 de diciembre de 2004).

La Ley de Adopciones (Ley N° 1136/1997) supuso un importante paso en el reconocimiento y la protección del derecho a la identidad, sin embargo, se requiere de un monitoreo que permita evaluar su aplicación, principalmente en relación con los procedimientos que la misma establece para asegurar que niños, niñas y adolescentes cuenten con la información accesible sobre su identidad de origen y para evitar que el ánimo de lucro ilícito se aproveche de posibles mecanismos especiales y extraordinarios previstos en la ley, tornándolos más bien ordinarios.

La práctica de la institucionalización como protección desvincula al niño y la niña del entorno familiar, con lo cual su identidad en tanto miembro de una comunidad se ve desfavorecida. En la práctica, los agentes de aplicación siguen privilegiando la colocación en hogares de abrigo, muchos de ellos altamente institucionalizados y legalizados a partir de registros provisorios de los entes rectores, sin que cumplan mínimos requisitos. El cuidado alternativo familiar no es suficientemente promovido así como tampoco el mantenimiento del vínculo con la familia de origen, especialmente la familia ampliada.

Artículo 25 - Derechos Políticos

El Sistema Electoral

El Paraguay, en materia electoral ha optado por un sistema de representación proporcional (Caballero, 2003). El sistema político paraguayo se define como una democracia representativa, participativa y pluralista (Battilana, 2002). Tanto la Constitución paraguaya de 1992 como el Código Electoral (Ley N° 834/96) establecen condiciones y garantías legales para la elección de autoridades, como el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, para la ciudadanía con mayoría de edad residente en el territorio nacional. Las personas que no son ciudadanas paraguayas pueden votar en las elecciones municipales si cumplen el requisito de tener residencia de 5 años como mínimo en su comunidad, y para ser elegidas deben tener radicación definitiva.

Precisamente, uno de los aspectos que la CODEHUPY observa con preocupación y que atañe al sistema electoral, es el modo de conformación de la Justicia Electoral y el propio principio que sustenta el sistema.

Si bien es cierto hoy el proceso electoral en Paraguay cuenta “con el reconocimiento interno y externo, lo que ha significado un aporte para la estabilización del proceso democrático” (Caballero, 2003) y sin desconocer los avances sobre el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)[\[128\]](#), preocupa que los miembros del TSJE siguen siendo electos según acuerdos políticos entre las fuerzas con más electorado y representación parlamentaria, “hecho que en principio permite arrojar razonables dudas respecto de su imparcialidad e independencia de presiones políticas” (Battilana, 2002).

Por otro lado el principio de mutuo control que ejercen entre sí las fuerzas políticas, y que sustenta el sistema electoral, se tradujo en un sistema de cuotas de participación en todas las instancias de la Justicia Electoral (art. 273 de la Constitución paraguaya de 1992 y la Ley N° 635/96 de la Justicia Electoral).

Las prácticas políticas

Para poder analizar todo lo que conlleva este sistema de integración de la Justicia Electoral, se lo debe relacionar con las prácticas políticas que se suceden en el caso paraguayo.

El alto costo que implica participar en procesos electivos y la necesaria vinculación a partidos políticos tradicionales, señalan que la posibilidad de acceso a los cargos electivos se encuentra restringida. Al decir de Caballero (2003), “la dictadura de Stroessner fue una dictadura (1954 – 1989) con partido”, donde el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana, en el poder en forma ininterrumpida desde 1947, fue una pieza fundamental.

El sistema bipartidista (Partido Colorado y Partido Liberal) que operó desde finales del siglo XIX se caracteriza por contener a dos partidos políticos con identidades muy fuertes y muy tradicionales, arraigados en la cultura nacional, que asumen sus vínculos a partir de relaciones familiares y comunitarias. A esta realidad se suma la corrupción que permitió la creación de clientelas políticas que permitieron el acceso a cargos públicos electivos y no electivos. Con la llegada de la democracia, el Partido Colorado conservó las características mencionadas y utilizó el poder que ejercía sobre

el Estado para ampliar su clientela política, cuyos recursos y cuadros se confunden con el Estado.

Esta dependencia de los recursos del Estado, conlleva la perpetuación en el tiempo del cuoteo político en cuanto a favores derivados de las de las campañas electorales. Históricamente el Partido Liberal y el Partido Colorado sustentan su poder en la toma del aparato del Estado, “en menoscabo de una lógica que contemple la importancia de una relación más orgánica con la ciudadanía, en el sentido de un electorado que debe ser movilizado para llegar al poder” (Caballero, 2003).

De esta manera, el “funcionario público electo” se debe a mucha gente y debe generar tantos puestos de trabajo que permitan ubicar a su “clientela” y pagar el costo de ser “autoridad”. El acomodamiento de todos afecta la gestión para la cual fue electo y acapara más o menos las primeras dos cuartas partes del período del mandato para el cual fue electo, con lo que resulta, por lo general, ineficiente en su gestión.

Derechos al sufragio y a la participación en la dirección de los asuntos públicos

Durante las últimas elecciones generales celebradas en 2003, surgieron cuestionamientos en referencia a la permanencia de irregularidades fundadas en prácticas políticas como la compra – venta de documentos de identidad^[129] y otras observadas a partir del trabajo de control que realizaron organizaciones ciudadanas y que se relacionan al secreto del voto, inducción al voto, propaganda electoral y registro de incidencias y denuncias. Si bien es cierto, no han afectado sustancialmente la dirección de los resultados, tienen impacto en la calidad del acto eleccionario y en goce sin restricciones indebidas de los derechos establecidos en el art. 25 inc. b del Pacto, y el Estado no puede desconocerlos tal como lo hace en el *Segundo Informe Periódico* presentado al Comité. Tampoco ha advertido de mecanismos que tiendan a corregir las anormalidades.

De la Observación Electoral en el 2003 realizada por Decidamos, organización integrante de la CODEHUPY, se resalta lo siguiente:

- en el 23% de los locales aparecieron personas vistas con distintivos de candidaturas, partidos o movimientos políticos
- en el 28% de los locales observados se notó la presencia de elementos de propaganda electoral como pancartas, pasacalles o volantes.
- en el 19,5% de los casos observados, se apreció alguna irregularidad relacionada con el resguardo del secreto del voto y la independencia de los/as electores/as, tales como: presencia de personas que presionan y acompañan a los /as electores/as hasta la mesa o el cuarto oscuro, la exposición o no del cuarto oscuro a personas que presionan al elector/a, el manejo del cuarto padrón por un solo partido/movimiento político y el acompañamiento de electores/as sin impedimentos físicos al cuarto de votación
- en el 91% de las mesas registradas no se dejó constancia de reclamos y protestas ni se utilizó el acta de incidencia
- el 24,72% de las mesas observadas tenían mayoría de miembros pertenecientes al Partido Colorado
- el 9% de las mesas observadas tenían mayoría de miembros pertenecientes al Partido Liberal

Como puede verse todavía en estas materias faltan políticas estatales y/o legislativas que promuevan una práctica política diferente (como por ejemplo en relación a la inducción al voto, la propaganda en electoral en instituciones públicas y aún en los locales de votación).

Además de estos datos, también preocupantes el alto incumplimiento de registros de denuncias, incidencias y faltas (91% de las mesas observadas no dieron trámite a esta norma legal) y el sistema de conformación de mesas receptoras de votos, que permitió que casi el 25%^[130] de los casos tomados en la muestra tuvieran mayoría de integrantes de la ANR (Gómez, 2003).

En relación a lo primero, resalta la falta de un sistema de denuncias y la capacitación de miembros de mesas (así como de la observancia de sus obligaciones)^[131], veedores y apoderados en el seguimiento de las mismas. Igualmente resulta significativo que, de un total de 377 impugnaciones presentadas en todo el país, sólo hayan sido aceptadas 38 y ninguna de las 23 presentadas ante el Tribunal Superior de Justicia Electoral, siendo la gran mayoría rechazadas por cuestiones formales (varias por no indicar cuál era la irregularidad denunciada o en qué lugar)^[132].

En cuanto a la conformación de las mesas receptoras de votos y las juntas cívicas^[133] se debiera considerar, en ese proceso, la participación de la ciudadanía independiente, de modo tal que el control de todo el proceso de votación no descansa sólo en los representantes de los partidos políticos, para lo cual se necesita una reforma legislativa.

La participación ciudadana

Las elecciones desde la apertura hacia un sistema democrático han estado acompañadas por un relativamente alto grado de participación electoral, que sin embargo, empezó a declinar a partir del año 2000, lo que puede derivar en descrédito del sistema democrático, más aún cuando aparecen otros indicios de deterioro del régimen político^[134].

Esta paulatina disminución en la participación electoral también debe ser mirada desde los votos que reciben las fuerzas políticas que se presentan y, sobre todo, desde las que resultan ganadoras. Por ejemplo, en las últimas elecciones generales de 2003, el actual presidente de la República, Nicanor Duarte obtuvo el 37,14% de los votos totales, mucho menos del 50%. Este también es un tema pendiente en el sistema electoral paraguayo ya que la Constitución paraguaya de 1992 no permite la segunda vuelta^[135].

El ejercicio del derecho al sufragio está restringido específicamente en varios casos: por disposición constitucional: no pueden votar los y las paraguayos/as residentes en el extranjero, mientras que el Código Electoral, en su artículo 91 establece que no pueden ser electores los sordomudos que no puedan hacerse entender por escrito u otros medios; los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanzas militares y policiales; las personas detenidas o privadas de su libertad por orden de juez competente.

Precisamente la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas considera que no es razonable que se prive del derecho al voto a las personas que se encuentren privadas de libertad pero que no hayan sido condenadas.

Participación política de la mujer: Insuficientes mecanismos para superar la desigualdad y la discriminación

De un total de 2.405.108 inscriptos/as en el Padrón Cívico Nacional para las Elecciones Generales de 2003, el 46,98 % son mujeres, lo cual revela un escaso aumento con respecto a años anteriores (para las elecciones de vicepresidente en el 2001, el 46,39% del electorado eran mujeres).

Con respecto al acceso de las mujeres a cargos electivos, se siguen registrando situaciones de discriminación de facto, por la insuficiencia de las medidas de acción afirmativa implementadas para superar esta histórica exclusión[136].

Financiamiento y control de las campañas electorales

La falta de controles efectivos sobre el financiamiento tanto de campañas electorales como del destino que los partidos políticos dan a los aportes y subsidios que reciben por parte del Estado, sigue constituyéndose en amenaza para el andamiaje del proceso democrático. Organismos internacionales han recomendado poner en marcha iniciativas que tiendan, en ese sentido, a contribuir a la transparencia[137].

La mayor parte del monto que recibe el TSJE en concepto de ampliaciones presupuestarias se destina a pagar aportes y subsidios estatales a partidos y movimientos políticos. La información del TSJE sobre el uso y destino de esos fondos es escasa. No existen reglamentaciones con respecto a cómo los partidos políticos deben hacer pública su contabilidad, aunque el Código Electoral exige que internamente se asegure la misma.

La protesta ciudadana hacia estas transferencias se acentúa ante la falta de aportes tangibles de los partidos políticos en el poder a la solución de los problemas del país. Por otra parte, el problema también se encuentra en el financiamiento ilegal que no es controlado. La legislación no prevé un estricto control sobre el gasto y el uso del dinero que los partidos políticos perciben en concepto de subsidios y aportes, es decir que dichos montos realmente se estén utilizando para lo que dice la ley y de acuerdo a las funciones que la Constitución Nacional les asigna, tales como la formación de autoridades electivas o la formación cívica de los ciudadanos.

La Justicia Electoral ha desarrollado muy poca capacidad de fiscalización del gasto y no existen mecanismos o medidas administrativas establecidas para garantizar el acceso ciudadano a la información sobre los gastos electorales.

Derecho a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas

El Estado paraguayo no suministró en su *Segundo Informe Periódico* datos respecto del cumplimiento del art. 25 inc. c del Pacto.

Esta materia presenta cambios y continuidades sobre las que se debe informar. En primer término, el acceso a la función pública estuvo históricamente ligado a prácticas prebendarias y de discriminación política mediante las cuales el Partido Colorado mantuvo una clientela electoral durante la dictadura (1954-1989). Para acceder a la función era necesario afiliarse al Partido Colorado o haber participado activamente en alguna campaña electoral, con lo cual no existían criterios objetivos de selección en base a los méritos y aptitudes.

La Ley Nº 200/1970 Estatuto del Funcionario Público, fue derogada por la Ley Nº 1626/2000 de la Función Pública, la que sin embargo fue objeto de todo tipo de críticas. Numerosos sindicatos del sector público, en representación de sus afiliados/as, presentaron cientos de acciones de inconstitucionalidad en contra de artículos de la Ley Nº 1626 en cuestiones relativas a inhabilitación para el acceso a la función pública, periodo de prueba, traslado, causas para el traslado, suspensión del cargo, estabilidad, remisión a las leyes laborales ordinarias, jornada de trabajo,

régimen disciplinario, jubilación obligatoria, retiro voluntario y reincorporación a la administración, entre otros[138].

El Paraguay se encuentra actualmente en una situación de anomia jurídica ya que no existe la Ley N° 200 por haber sido derogada por la Ley N° 1626, la que tampoco tiene aplicación real por la suspensión de sus efectos que ha sufrido como consecuencia de las medidas cautelares que se obtuvieron con la interposición de las acciones de inconstitucionalidad.

Ley N° 1626 creó la Secretaría de la Función Pública, con numerosas facultades y prerrogativas, atentando muchas de ellas contra la autonomía de los órganos componentes del Estado. Lo que en principio se pretendía con la norma era unificar criterios de selección de personal para el acceso a la función pública, mediante el concurso de méritos y aptitudes, con una instancia creada dentro de la Secretaría de la Función Pública, pero concentrando en el Poder Ejecutivo facultades de contratación que deberían permanecer como privativas de los otros poderes del Estado.

La norma también tenía por finalidad reducir el número de funcionarios y con ello posibilitar el achicamiento del Estado en materia de gastos fijos, aumentar las horas de trabajo, impedir la doble remuneración simultánea, mediante la eliminación de los contratos dentro de la Administración Pública para funcionarios nombrados y jubilados entre otras cuestiones.

La Secretaría de la Función Pública no cuenta con políticas específicas en relación a garantizar la igualdad en el acceso a la función pública, la que se sigue rigiendo por criterios altamente discrecionales, carentes de objetividad y que favorecen la discriminación por motivos políticos.

Artículo 26 -Derecho a la Igualdad y No discriminación

Artículo 20 – Prohibición de la apología del odio racial, nacional o religioso

En el *Segundo informe periódico* presentado al Comité, el Estado de Paraguay realiza una exposición normas constitucionales y legales que reconocen el derecho a la no discriminación y a la igual protección de la ley (CCPR/C/PRY/2004/2, párrs. 577-590). No obstante, la CODEHUPY considera que el Estado ha omitido informar sobre: a) importantes vacíos legales que constituyen un incumplimiento de la obligación de disponer garantías de protección y tutela efectiva frente a cualquier forma de discriminación; y b) leyes que aún disponen discriminaciones directas [\[139\]](#).

Falta de medidas legales para la tutela judicial frente a las discriminaciones

No obstante el reconocimiento constitucional del derecho a la no discriminación (art. 46), y la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de otros tratados internacionales de derechos humanos [\[140\]](#), el Paraguay no cumple con su obligación de adoptar medidas legislativas eficaces para definir y tipificar la discriminación como una infracción ilícita y, en consecuencia, disponer sanciones efectivas y medidas de restitución de las víctimas de actos discriminatorios en sus derechos conculcados. Ni siquiera se penaliza el racismo, ni otras formas de discriminación racial o promoción del odio nacional, la xenofobia o la intolerancia religiosa, a pesar de las obligaciones emanadas del art. 20 del Pacto y del hecho de que el Estado paraguayo sea parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Un trabajo reciente (Valiente, 2005) sistematizó las garantías de tutela judicial efectiva previstas por la legislación paraguaya sobre derechos humanos de contenido prestacional o de establecimiento de marco regulatorio, vigente al 2004, y sobre la base de las obligaciones derivadas del artículo 26 del Pacto y la Observación General N° 18 del Comité, realizó una clasificación de las cláusulas antidiscriminatorias, distinguiendo las *garantías débiles* (aquellas que se limitan a enunciar una prohibición sin sanción efectiva contra el incumplimiento, o que limitan la intervención del Estado a dejar sin efecto el acto discriminatorio) de las *garantías fuertes* (que sí arbitran mecanismos eficaces de sanción)

La sistematización de las disposiciones de garantía contra todas las formas de discriminación que se ofrece en el cuadro precedente nos muestra que la recepción en la legislación paraguaya de previsiones antidiscriminatorias ha sido insuficiente, y deja importantes claros de indefensión en áreas sumamente sensibles a la discriminación, como el acceso a la salud, la educación, la seguridad social o la vivienda, o frente a colectivos particularmente vulnerables a la exclusión y al no reconocimiento, como las minorías raciales o nacionales, las personas con opción sexual diferente a la norma heterosexual o las personas que conviven con el VIH.

En general, como consecuencia de este vacío legal, los actos discriminatorios de cualquier naturaleza cometidos tanto por actores privados como por las instituciones públicas quedan impunes, y las víctimas no son restituidas en sus derechos. Así como no existen garantías legales de protección, tampoco existen buenas prácticas que se encuentren generalizadas en la administración pública en materia de atención no discriminatoria a los/as usuarios/as de servicios públicos.

La existencia de algunas garantías fuertes en la legislación estuvo vinculada a sectores en los que actores institucionales o sociales consolidados han tenido una significativa capacidad de incidencia y de defensa de sus intereses y derechos

corporativos, como resalta claramente en las previsiones antidiscriminatorias en materias de protección laboral y de la igualdad en el sufragio y en la propaganda electoral.

Sólo la prohibición de discriminar entre los electores/as en el acto eleccionario, como las discriminaciones en el ámbito del trabajo con respecto a la preferencia sindical, el embarazo de la mujer trabajadora y el derecho a igual salario por trabajo de igual valor, cuentan con mecanismos efectivos de sanción al discriminador y facultades precisas dispuestas por las leyes para que el Poder Judicial ordene la restitución en sus derechos de las víctimas. En estas materias resulta evidente que los sindicatos y los partidos políticos han demandado y desarrollado una tradición jurídica garantista, más allá que en la práctica dichas garantías sean exigidas y cumplidas.

Esta síntesis señala la necesidad de contar con una normativa contra toda forma de discriminación, que arbitre procedimientos idóneos y efectivos para denunciar, y potestades precisas para que los poderes públicos puedan restituir a las víctimas de discriminación en sus derechos conculcados, disponer medidas adecuadas de reparación e imponer las sanciones pertinentes a los victimarios.

En sus últimas Observaciones finales al Paraguay, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer lamentó que la legislación interna paraguaya careciera de una tipificación legal de la discriminación contra la mujer concordante con el art. 1 de la CEDAW, y en consecuencia estableciera una sanción contra la discriminación. El Comité recomendó que el Estado paraguayo adoptara medidas de carácter urgente en el ámbito legislativo para subsanar este vacío (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párrs. 20-21).

Discriminaciones directas que perviven en las leyes paraguayas a la luz del artículo 26 del Pacto

La adhesión constitucional y de compromisos internacionales en la materia no conllevó, necesariamente la revisión ni la anulación inmediata de normas discriminatorias presentes en la legislación de aplicación directa, que incluso continúan vigentes y avaladas por la práctica constante y uniforme de hacerlas cumplir sin consideración de su naturaleza discriminatoria *per se* por parte de las autoridades administrativas y judiciales. Existen muchos casos presentes en la legislación paraguaya que ilustran esta situación:

- La Ley N° 978/96 De Migraciones no solamente carece de cualquier tipo de garantía contra la discriminación por origen nacional de los extranjeros radicados en el Paraguay, o contra las discriminaciones que el Estado paraguayo pudiera establecer entre los extranjeros entre sí según sus orígenes nacionales o raciales, sino que en sí misma establece criterios de trato desigual que carecerían de objetividad y razonabilidad, y que se fundan en motivos prohibidos como la salud (art. 6, inc. 1) o una discapacidad física o mental (art. 6, incs. 2 y 3) al momento de calificar a un extranjero que desee radicarse en el Paraguay.
- El trabajo doméstico remunerado, que es la principal ocupación de las mujeres en Paraguay^[141], constituye una categoría especial de contrato previsto en el Código Laboral (Ley N° 213/93), regulado de un modo diferenciado y discriminatorio en relación con el resto de los trabajadores. Entre las discriminaciones explícitas que permanecen en la legislación se pueden señalar: a) sólo perciben el 40% del salario mínimo estipulado para los demás

trabajadores (arts. 151 y 152); b) no tienen derecho a la bonificación familiar^[142]; c) podrán ser obligadas a trabajar hasta 12 horas diarias, cuando la regla general para el resto de los trabajadores es el derecho a la jornada laboral máxima de trabajo efectivo no superior a 8 horas diarias y no se contempla pago por horas extraordinarias de trabajo (art. 154); d) en cuanto al *descanso semanal obligatorio*, de común acuerdo con el empleador, podrán trabajar los días feriados y domingos (art. 154 del Código Laboral); e) se establece un régimen más desfavorable de *preavisos*, y no tienen derecho a la *estabilidad laboral* por diez años de servicio ininterrumpido con el mismo empleador, ni la doble indemnización por despido en este caso; f) no es obligatorio celebrar por el escrito el contrato de trabajo doméstico, y tampoco es obligatorio registrarlo ante la Autoridad Administrativa del Trabajo; g) en cuanto a *seguridad social*^[143], las trabajadoras domésticas pertenecen a una de las últimas categorías en ingresar al sistema de seguridad social en Paraguay, y aun hoy día la cobertura al sector es muy parcial, incompleta y discriminatoria^[144]. La Ley N° 1.085/65 incluye en el seguro obligatorio público a las/los trabajadoras/es domésticos de Asunción, con cobertura por los riesgos de maternidad, enfermedad y accidentes de trabajo. Esta disposición, sin embargo, tenía la intención de extenderse progresivamente a otros lugares del país, pero esto no se ha efectivizado hasta la fecha. Tampoco pueden ser aseguradas en el servicio doméstico las mujeres desde 44 años de edad y los hombres desde los 49^[145], práctica discrecional de la administración que se repite desde la década de los sesenta y genera una discriminación hacia las trabajadoras domésticas en el derecho al seguro social, ya que para el resto de los trabajadores asalariados no existe un límite de edad que los excluya del régimen de seguro (art. 2 de la Ley N° 98/92). Estas disposiciones carecen de justificaciones objetivas y razonables, se fundan en criterios de sexo y condición social y tienen el propósito de abaratar el costo de la mano de obra y facilitar el despido en el sector del trabajo doméstico, lo que no constituye un objetivo legítimo a la luz de la Carta de Derechos Humanos. Hasta la fecha no ha existido ninguna iniciativa del Estado para modificar esta legislación ni para ampliar la protección administrativa hacia este sector^[146].

Si bien la Ley N° 204/93 modificó algunas disposiciones del Código Civil, estableciendo la igualdad de los hijos matrimoniales y extramatrimoniales en el derecho hereditario, aún persisten discriminaciones legales para que las mujeres no casadas puedan ejercer, en nombre de los hijos extramatrimoniales, el derecho al reconocimiento de la paternidad. El Código Civil establece la presunción de paternidad al marido de la madre, en el caso de los hijos matrimoniales. Es decir, salvo prueba en contrario, el marido es el padre de los hijos nacidos en el matrimonio, y la inscripción de su paternidad puede realizarse por la madre previa presentación de la libreta de familia. En caso de que el marido quiera desconocer al hijo, puede interponer una demanda de desconocimiento de filiación, contra la madre y el niño, dentro del plazo de 60 días contados desde que tuvo conocimiento del parto (artículo 239 del Código Civil). Esta misma institución de la paternidad presuntiva no existe para los hijos extramatrimoniales, aun cuando hayan nacido de padres que se encuentran unidos de hecho. En estos casos, será necesaria la concurrencia de ambos progenitores para el reconocimiento administrativo de la filiación y la inscripción del nacimiento en el Registro Civil. En caso de que concurra sólo uno de los progenitores, éste no podrá declarar el nombre del otro (artículo 232 del Código Civil). En esta disposición radica una discriminación en perjuicio de los hijos extramatrimoniales, así como una vía de escape para los progenitores que quieran desconocer a sus hijos para no hacerse cargo de ellos. En esta circunstancia, es el hijo o la hija, muchas veces menor de edad o recién nacido/a, a través de la representación legal de su madre, quien debe

interponer una demanda contra su presunto padre para lograr la declaración judicial de la filiación. Es decir, se invierte la necesidad de demandar sobre los hijos, siendo que son éstos la parte débil de la relación jurídica, que debería estar protegida especialmente por la legislación y el Estado.

- Las discriminaciones directas que se establecen en la legislación positiva vigente de un modo expreso en perjuicio de las identidades no heterosexuales. En el Código Civil (arts. 140 y 217, Ley N° 1/92, arts. 4 y 83) se prohíbe el reconocimiento de la unión de hecho a las personas del mismo sexo, con lo cual se priva a las parejas no heterosexuales de la protección legal del derecho de familia en materia de sucesión por causa de muerte y transferencia de los beneficios de la seguridad social. En el Código Penal (arts. 137 y 138), donde se penaliza con una sanción mayor un mismo delito contra la autonomía sexual cuando víctima y victimario sean del mismo sexo. La Ley N° 102/91 que establece normas sobre control y prevención del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), que aún utiliza la errónea categoría de “grupos de riesgo”, donde incluye a homosexuales y bisexuales, para extremar sobre estos colectivos conducta de las personas, sino con su identidad sexual^[147].
- Las discriminaciones legales y fácticas que enfrenta el grupo lingüístico de paraguayos y paraguayas monolingües guaraní, sobre las que se informa con mayor amplitud bajo el art. 27.

Artículo 27 – Minorías étnicas, religiosas y lingüísticas

Pueblos indígenas

Siguiendo los datos oficiales del Segundo Censo Nacional Indígena 2002 realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, que fueran aportados por el Estado al Comité, la población indígena empadronada asciende a 87.099 personas, lo que representa el 1,7% de la población total del país, distribuida en 17 pueblos distintos, agrupados en cinco familias lingüísticas diferentes: la Guaraní, la Maskoy, la Mataco-Mataguayo, la Zamuco y la Guaicurú.

Estos pueblos han sido reconocidos en la República del Paraguay conforme al Capítulo V de la Constitución paraguaya de 1992, como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo, teniendo garantizado el derecho a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución.

No obstante este reconocimiento, y la promulgación en su momento de la Ley N° 904/81, junto a la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT por la Ley N° 234/93, la CODEHUPY observa que en su aplicación muchos de los derechos, garantías y libertades establecidas estas normas, siguen sin tener vigencia en la práctica por razones asociadas a prácticas racistas consolidadas, lagunas reglamentarias y al derrumbe del modelo indigenista estatal, expuesto de la manera más dramática en la falta de asignación de fondos -por quinto año consecutivo desde el 2000- al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) –ente oficial de la política indigenista- para atender los derechos de propiedad y posesión indígena.

En tal sentido, el Segundo Censo Indígena ha visibilizado también en sus resultados cifras de la alarmante situación social de los indígenas, como ser el alto grado de analfabetismo, que afecta al 51% de las y los indígenas, con un promedio de 2,2 años de estudio entre los aborígenes de 10 años y más, frente a los 7 años que se registra en la población nacional no indígena. El problema se agrava en zonas rurales (53,3%), comparativamente con áreas urbanas (29,2%). Paralelamente a la información sobre niveles de educación formal, un elemento vital de las culturas indígenas tomado en cuenta por el censo y que se muestra vivo, constituye la lengua. El 76,5% de las y los indígenas habla la lengua de su respectiva etnia. Adicionalmente estos pueblos mantienen vivas sus prácticas tradicionales de subsistencia, es decir, la pequeña cacería, pesca y recolección de frutos, entre otras.

Al respecto, el Comité ha señalado que aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo^[148].

La CODEHUPY solicita al Comité que, en tal sentido, enfoque su atención sobre la ausencia de medidas afirmativas adoptadas por el Estado para superar la inequidad

observada conforme los propios datos oficiales, respecto al acceso al derecho a la educación de los indígenas frente a la media nacional.

Dada la carencia de una base de datos oficial en el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) respecto a legalización de tierras indígenas, base esencial de la cultura y subsistencia de las comunidades (nótese que casi en su totalidad mantienen vivas sus prácticas de recolección), utilizando cifras del II Censo Indígena (2002) y de ONGs, resulta que aproximadamente el 45% de las comunidades indígenas del país aún no disponen de aseguramiento legal y definitivo de las mismas.

Sobre el particular, el Comité ha dicho que en algunos de sus aspectos los derechos de las personas amparadas en virtud del artículo 27 –por ejemplo, el disfrute de una determinada cultura- pueden guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos. Esto podría ser particularmente cierto en el caso de los miembros de comunidades indígenas que constituyen una minoría.

Ese derecho puede incluir por tanto, actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan.

La CODEHUPY nota que el Estado no ha adoptado, cuanto menos en el último quinquenio, las medidas positivas necesarias para dar satisfacción a reclamos indígenas de tierra que llevan más diez años de tramitación inclusive ante las autoridades respectivas. Al respecto, se eleva a conocimiento del Comité, que en una reciente condena al Estado de Paraguay dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos^[149], el Tribunal ha considerado que

“(...) es necesario que el Estado [paraguayo] garantice el goce efectivo los derechos reconocidos en su Constitución Política y en su legislación, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado, en un plazo razonable, deberá adoptar en su derecho interno, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”.

En este contexto, la insolvencia del INDI arrastrada desde ya hace varios años, ha generado un gravamen adicional a algunas comunidades sin tierras aún aseguradas, que se ven enfrentadas en la actualidad con acciones de desalojo promovidas por propietarios a quienes el Estado no ha abonado por la compra de los inmuebles afectados, así como con el levantamiento de medidas judiciales de tutela de su hábitat por las mismas razones.

Como muestra de lo precedentemente afirmado presentamos al Comité los casos emblemáticos de las comunidades Enxet de Kayawe Atog Kelasma (San Fernando) y de Makxawaiya (ex Misión Inglesa), asentadas en el departamento de Presidente Hayes, Chaco.

En el caso de la comunidad de San Fernando, los líderes comunitarios denunciaron a comienzos del 2004 ante el Ministerio Público la violación de la medida de no innovar dispuesta por un juzgado en las tierras que actualmente ocupan. Los miembros de la comunidad de San Fernando denunciaron a su vez que podrían ser desalojados de las 10.000 hectáreas de tierras que ocupan, propiedad de Rafael Sabe, debido a que el

INDI aún no adquiere el inmueble reivindicado. El acuerdo de compra-venta fue firmado en 1997, sin embargo hasta la fecha el INDI no abonó por falta de fondos el costo exigido por el propietario. A causa de este incumplimiento el dueño del inmueble decidió iniciar los trámites pertinentes para vender sus tierras a particulares y como primera medida inició los litigios correspondientes para el levantamiento de la medida judicial dictada en su momento a favor de dicha comunidad.

En circunstancias similares, el 27 de setiembre de 2004 fue levantada la medida judicial de protección sobre las tierras reivindicadas por la comunidad de Makxawaiya (anotación de litis). En este caso, como el anterior, el propietario de las tierras reclamadas por la comunidad había aceptado cederlas en venta al Estado pero, dado el incumplimiento gubernamental, las soluciones a los reclamos indígenas quedaron frustradas.

Otros casos conflictivos respecto al derecho de propiedad han sido los relacionados a invasiones y atropellos a tierras indígenas por terratenientes, campesinos paraguayos, empresas y colonos brasileños o traficantes de madera y animales silvestres en general, tanto en la región Occidental como Oriental. Tal es el caso de la comunidad Kelyenmagategma.

La comunidad indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet se encuentra asentada en el lugar conocido como Puerto Colón, a 40 Km al norte del puerto de la ciudad de Concepción, en el Departamento de Presidente Hayes, Chaco. Según el último censo realizado por el INDI la comunidad se encuentra integrada por 43 familias.

El territorio reivindicado por esta comunidad fue antiguamente adquirido y explotado, por la empresa Quebrachales Puerto Colón, con los indígenas dentro. Posteriormente, debido a la quiebra de dicha empresa, fue transferida a diferentes propietarios, llegando finalmente a ser adquirida por la firma El Algarrobal S.A. hace poco más de dos años.

En el año 2000 los líderes de la comunidad iniciaron los trámites legales de restitución de parte de su territorio ancestral, lugar en el que siempre habitaron y en el que tenían una escuela que inclusive fue reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura.

A fines de agosto del 2003, la comunidad sufrió un primer atropello por parte de una comitiva encabezada por fiscales de ciudades cercanas al asentamiento, acompañados por personal de El Algarrobal S.A., empresa propietaria, y policías, sin contar con una orden de desalojo o allanamiento. A causa de esto los indígenas abandonaron sus casas y se apostaron a orillas del río Paraguay, quedando a la intemperie por varios días. Este traslado ocasionó la muerte de una anciana y la enfermedad de muchos niños. Pese a la grave actuación de estos agentes del Estado, hasta la fecha estas personas no fueron objeto de ninguna investigación y no se les inició ningún proceso judicial. Sin embargo fueron querellados los asesores legales de la comunidad.

Sin ningún proceso investigativo dirigido a esclarecer y sancionar los hechos del 2003, quedaba abierto, como es fácil colegir, el camino hacia nuevos atropellos a los indígenas de manos de los mismos victimarios, dado el manto de impunidad.

Es así que, nuevamente, a fines de agosto de 2004, se hicieron presentes en el asentamiento de Kelyenmagategma personas armadas que procedieron a agredir físicamente y a expulsar a la gente del asentamiento comunitario con disparos al aire con armas largas de grueso calibre y petardos.

Esta vez los indígenas se adentraron en el monte huyendo de los disparos, ancianos y niños se separaron de sus familias e inclusive estuvieron con paradero desconocido durante varias horas, resultando la mayoría con heridas en los pies y piernas.

Los indígenas denunciaron que los autores del desalojo fueron empleados de la empresa El Algarrobal S.A., quienes desde hacía varias semanas se encontraban realizando trabajos en el casco de la abandonada estancia, en total contravención de una prohibición judicial de no innovar, que establece que los propietarios de la misma no pueden realizar ninguna mejora en el sitio.

A más de violar la citada medida judicial, la firma terrateniente y sus empleados también venían hostigando constantemente a los indígenas, incluso amenazándolos de muerte.

Nuevamente, ante la total falta de garantía de protección a sus derechos por parte del Estado, esta comunidad indígena denunció estos hechos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH – OEA), que solicitó al Estado paraguayo la adopción de medidas cautelares a favor de Kelyenmagategma.

Hasta la fecha ningún fiscal se hizo presente en el asentamiento a fin de investigar el último atropello, aún más grave que el anterior, así como tampoco se cumplió la solicitud de asistencia permanente a la comunidad.

Es de destacar a la atención del Comité que sobresalen en este cuadro los casos reiterados de indígenas que se ven victimizados en situaciones de desplazamiento forzoso por causas medioambientales, tierras insuficientes o no legalizadas, que se tornan visibles en la presencia de niños y niñas indígenas que en compañía de sus padres y madres se ven obligados a abandonar su hábitat tradicional y aglomerarse en zonas urbanas en cinturones de pobreza en condición de mendicantes.

Muestras en este sentido se han presentado en varios lugares del país, aunque han sido nuevamente los pueblos indígenas de la región Oriental los más afectados respecto al desplazamiento forzoso hacia centros urbanos. Tal es el caso de los niños y niñas indígenas en las calles de Ciudad del Este, a merced de las drogas y la explotación sexual. Las calles de dicha ciudad se están poblando cada día más de niños y niñas indígenas. Esta situación social es doblemente preocupante cuando están de por medio niños y niñas nativos que en compañía de sus padres abandonan su hábitat por situaciones de extrema pobreza, ganando la zona urbana en busca de soluciones.

La CODEHUPY considera éstos hechos como violatorios del Pacto y toma nota en este sentido, que el Comité ha señalado que las actividades económicas pueden incluirse en el ámbito del artículo 27, si ellas son un elemento esencial de la cultura de una comunidad^[150] y que en particular el artículo 27 no solo protege las actividades tradicionales de subsistencia de las minorías, sino que contempla además la adaptación de estas actividades a los medios modernos de vida y tecnología. El artículo 27 requiere que no se conculque a los miembros de una minoría su derecho a disfrutar su propia cultura. En consecuencia, aquellas medidas que impactan al punto de denegar este derecho no serían compatibles con las obligaciones bajo el artículo 27^[151].

En este cuadro de falta de tierras donde desarrollar las prácticas tradicionales de subsistencia, de desprotección del hábitat y extrema vulnerabilidad, la situación de la salud en diversas comunidades indígenas, principalmente del Chaco, sigue siendo

precaria y produciendo víctimas fatales por falta de acceso a servicios básicos o por enfermedades prevenibles y atendibles, como disentería, tétanos, sarampión, deshidratación, anemia, etc. Baste como ejemplo señalar el aumento en el año 2004 de los casos de tuberculosis en la región Occidental, los problemas de desnutrición aguda asociados al infanticidio, las muertes por inanición en albergues infrahumanos o por deshidratación.

Paraguayos y paraguayas monolingües guaraní

Un estudio reciente (Carreras, 2004) realizado con datos provenientes del Censo de Población y Viviendas 2002 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), aporta elementos novedosos respecto de la composición lingüística y caracterización social de los diversos grupos lingüísticos en el Paraguay.

| Grupo lingüístico | Población | % |
|----------------------------|------------------|----------|
| Pueblos indígenas | 87.099 | 1,8% |
| Guaraní parlantes | 1.399.220 | 27% |
| Guaraní bilingües | 1.721.200 | 33% |
| Castellano bilingües | 1.330.810 | 26% |
| Castellano parlantes | 411.780 | 8% |
| Idioma portugués | 122.520 | 2,4% |
| Idioma alemán | 36.200 | 0,7% |
| Idioma japonés | 3.210 | 0,1% |
| Idioma coreano | 2.810 | 0,1% |
| Otros idiomas no indígenas | 3.960 | 0,1% |

Con respecto a la lengua guaraní, se observa que la misma es la mayoritaria de la población paraguaya, ya que es hablada por un 86% de la población y un caso único en América Latina en que el grupo hispano europeo y mestizo colonizador se apropia de la lengua indígena del grupo originario colonizado y la perpetúa y le otorga vigencia hasta la actualidad. Un 27% sin embargo, habla solamente en guaraní, grupo al que se denomina monolingüe guaraní y que presenta una particular situación social desaventajada.

El grupo lingüístico de paraguayos y paraguayas que hablan sólo el guaraní se caracteriza por ser predominantemente campesino y de escasa movilidad (un 79% vive en zonas rurales y un 63% se dedica a actividades agropecuarias, caza y pesca y un 71% residen en el mismo lugar en el que nació), muy joven (con 24,7 años de edad promedio), con la más alta tasa de fecundidad entre los grupos lingüísticos (4,4 hijos por mujer), con la más alta tasa de dependencia (2,2 personas que no trabajan en el hogar frente a las que sí trabajan) lo que revela problemas de subsistencia. Más de la mitad de los/as guaraní parlantes son pobres (53%) y 2 de cada 10 de ellos/as son pobres extremos, teniendo los peores niveles de ingreso después de los pueblos indígenas. En materia de acceso a la vivienda digna, los guaraní parlantes muestran condiciones significativamente más precarias que el resto, y sólo mejores que las condiciones de vivienda digna de los pueblos indígenas. Entre los/as monolingües guaraní sólo un 35% tiene acceso al agua potable, un 12% cuenta con acceso al agua dentro de la vivienda, un 1% con servicios de desagüe cloacal, y altas tasas de hacinamiento (6,5 personas por hogar y 2,7 por dormitorio). En materia de educación, tienen un promedio de 4,4 años de estudio, un 13% de analfabetismo y 0% de esa población alcanzó la educación superior o universitaria, lo que ubica a esta población en una situación de rezago. Después de los pueblos indígenas, los guaraní parlantes

tienen la más alta tasa de mortalidad de menores de cinco años. En el ránking de Desarrollo Humano del PNUD, la población paraguaya de habla guaraní se ubica entre los grupos de desarrollo humano medio (IDH 0,707 ubicándose en el lugar 107) sólo superior al IDH de los pueblos indígenas y por debajo de la media del Paraguay (IDH 0,751 en el lugar 89) (Carreras, 2004).

La CODEHUPY sostiene que esta situación de exclusión y discriminación lingüística de este importante grupo poblacional surge de una histórica política de acciones y omisiones deliberadas del Estado paraguayo que menoscaba el derecho de paraguayos y paraguayas de habla guaraní a hablar su propio idioma, lo que configura una vulneración estructural del art. 27 del Pacto.

El reconocimiento jurídico e institucional del guaraní

El guaraní como idioma oficial y mayoritario de la población paraguaya alcanza recién y tardíamente su reconocimiento jurídico como lengua merecedora de una mayor jerarquización. Como señala Melià:

“La variedad y complejidad de situaciones y hechos lingüísticos fueron barruntados en Paraguay desde hace mucho tiempo. La confusión de perspectivas entre lo que es y lo que se desea que sea, impedía, sin embargo, construir un marco legal desde el cual la nación pudiera definir su política lingüística. La corriente hacia la castellanización fluía tanto por la superficie, como por debajo de cualquier política que implicara comunicación. En muchos hombres de gobierno la lengua guaraní fue tradicionalmente un “todavía” destinado a desaparecer, que había que hacer desaparecer, a pesar de que muchos de estos políticos usaban, hasta con gusto, el guaraní como lengua coloquial y propia de su identidad. La escuela sería la principal plataforma para el cambio deseado. La ausencia de incentivos y apoyo a la lengua guaraní, así como el dejarla librada a la mera improvisación, fue la táctica por muchos años, y no está del todo cerrada” (2004: 363).

El guaraní, a pesar de ser una de las lenguas oficiales del Estado (art. 140 de la Constitución) y de ser declarado de enseñanza obligatoria (art. 77 de la Constitución), no es la lengua legalmente admitida para los actos públicos, los cuales incluyen no solamente las leyes, los decretos y reglamentos (que se publican únicamente en castellano) sino los procedimientos administrativos y judiciales. No existe ninguna ley, por importante que sea, que haya sido traducida oficialmente al guaraní. En esta omisión se incluyen los tratados internacionales de derechos humanos y, obviamente, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que no fue traducido oficialmente al guaraní.

En el fuero civil (y supletoriamente en el fuero del trabajo y de la infancia) el único idioma admitido es el castellano (art. 105 del Código de Procedimientos Civiles).

En el fuero penal, la admisión del idioma guaraní como lengua de uso en el proceso es mayor, pero limitada a la recepción de declaraciones de testigos o del imputado, aunque luego las actas se redacten en castellano (arts. 116 y 119 del Código Procesal Penal), y como lengua en la que puede expresarse alguna de las partes en las audiencias orales, aunque las resoluciones y sentencias se redacten en castellano. El Tribunal tiene la facultad de explicar sucintamente y en forma verbal el contenido de la sentencia en idioma guaraní al término del juicio (arts. 117 y 118 del Código Procesal Penal) pero no está obligado a expedir una copia escrita de la sentencia en su versión íntegra en guaraní. En la práctica, sólo se usa el guaraní cuando es necesario contar con la cooperación de un testigo o del imputado monolingüe guaraní, transcurriendo el resto del procedimiento en una lengua completamente ininteligible para éstos. Así, se

presume que el tribunal se expresa en guaraní y no es necesario el concurso de un traductor oficial que traduzca todo el curso del juicio, derecho que sí es reconocido a otros idiomas no oficiales.

La mención al guaraní se realiza además en la Ley N° 28/92, que establece en su artículo 1 que “es obligatoria la enseñanza de las lenguas oficiales, castellano y guaraní, en todos los niveles del sistema educativo paraguayo: primario, secundario y universitario”. La Ley General de Educación (Ley N°. 1264/1998) establece que en cuanto a la educación formal: “la enseñanza se realizará en la lengua materna del educando desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado. La otra lengua oficial se enseñará desde el inicio de la educación escolar con el tratamiento propio de una segunda lengua” (art. 31).

Sin embargo, estas disposiciones legales tienen poco andamiaje en la ejecución de políticas públicas de alcance universal en la práctica. La educación bilingüe no alcanzó los grados superiores de la enseñanza básica y su nula oferta de enseñanza en idioma guaraní en la educación media y universitaria. Un diagnóstico reciente al respecto señala que:

“Una cuestión clave para implementar el bilingüismo en Paraguay [fue] la falta de claridad del Programa de Educación Bilingüe (PEB) al punto que la modalidad guaraní hablante no ha podido obtener la necesaria jerarquía dentro del programa de Educación Escolar Básica. Debe aclararse que el PEB se propone lograr ‘bilingües coordinados’ al término de la Educación Escolar Básica y apunta, además, a llegar a la educación secundaria (humanística y técnica) y al nivel terciario o universitario.

En la práctica persiste una visión restringida acerca de la educación bilingüe que se traduce en la enseñanza del idioma aislada del contexto sociocultural en el cual se desarrolla. También se han registrado opiniones sobre la sustentabilidad del programa, dudándose de la posibilidad de que avance hacia los grados superiores. Igualmente se cuestionó el procedimiento de selección de escuelas con modalidad guaraní hablantes y se requirió un mayor acompañamiento y capacitación, además de señalarse la ausencia de materiales apropiados para la enseñanza en guaraní. Tampoco existe una comprensión clara acerca de la metodología apropiada para la enseñanza de las lenguas. Urge, por tanto, una definición en cuanto a la planificación lingüística, específicamente en lo que se relaciona con la normalización y modernización del guaraní; también se precisa establecer una instancia de promoción, seguimiento y monitoreo de la educación bilingüe en Paraguay” (Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza, 2005: 35)

En el informe de la CODEHUPY del año 2004 (Melià, 2004) se señalaba la necesidad de un rol más activo del Estado en el diseño de políticas lingüísticas que tomaran en cuenta la situación de las lenguas en el Paraguay, y las particularidades de los bilingüismos presentes. En este sentido, la afirmación que realiza el Estado en el *Segundo Informe Periódico*, cuando señala que “la coexistencia pacífica del castellano y el guaraní es una condición lingüística estable y extensa en todo el territorio nacional” (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 610), oculta una historia de discriminación de la lengua mayoritaria del Paraguay y radical exclusión de sus hablantes. El Estado debe iniciar una decidida política de uso institucional de la lengua guaraní en los ámbitos oficiales, que debería incluir al menos, los siguientes aspectos:

“las normas y leyes oficiales serán comunicadas en guaraní y castellano. Cuando esta comunicación se haga por escrito, se hará en ambas lenguas;

todas las administraciones del Estado paraguayo contarán con personas aptas que se puedan desempeñar en las dos lenguas oficiales;

el gobierno debe contar, para quienes lo deseen y soliciten, con el aparato necesario para capacitar a las personas en el buen uso de las lenguas oficiales. El conocimiento de las dos lenguas será requisito necesario para cumplir con determinadas tareas administrativas. Para determinados ámbitos se establecerá un reglamento conforme a las necesidades y conveniencia del caso;

son válidas las actuaciones judiciales, tanto orales como escritas, realizadas en cualquiera de las lenguas oficiales. A quien así lo solicite, se le darán las testimoniales de las sentencias y otros actos resolutorios que le afecten en cualquiera de las lenguas oficiales;

son válidos todos los documentos oficiales otorgados en cualquiera de las dos lenguas;

los documentos públicos serán redactados en la lengua de preferencia del interesado, siempre y cuando lo pida expresamente” (Melià, 2004: 381).

Bibliografía

Alvarenga, Faustina; Benítez; Marta; y Walder, Johanna (2005): *Abordaje del trabajo infantil doméstico en Paraguay*. Organización Internacional del Trabajo, Asunción.

Arrúa de Sosa, Myrna (2000): *Obstáculos para el acceso de la mujer a la justicia*. Poder Judicial, GTZ - Proyecto "Apoyo a la reforma Judicial", Asunción.

Báez Samaniego, César (2002): Derecho a la Vida. Policías de "gatillo fácil". En: *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, CODEHUPY, Asunción.

Báez Samaniego, César (2000a): Derecho a la Vida. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2000*, CODEHUPY, Asunción.

Báez Samaniego, César (2000b): Abusos y Torturas de agentes públicos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2000*, CODEHUPY, Asunción.

Báez Samaniego, César (1999): Derecho a la Vida. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1999*, Alter Vida et. al., Asunción.

Banco Interamericano de Desarrollo (2002): *Estrategia para la reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social*. BID Unidad de Pobreza y Desigualdad. Borrador para consulta.

Bareiro, Laura (2002): Derecho a la participación ciudadana. Urge modificar la Ley del "Marchódromo". En: *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, CODEHUPY, Asunción.

Bareiro, Laura (2003): Derecho a la asociación, reunión y manifestación. La participación para la defensa de los derechos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, CODEHUPY, Asunción.

Bareiro, Laura (2004): Derecho a la asociación, reunión y manifestación. Participación ciudadana. El reclamo de lo propio, una exigencia ante un derecho negado. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Battilana, Lorena (2002): Derechos Políticos. Democracia Limitada. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, CODEHUPY, Asunción.

Caballero, Esteban (2003): Sistemas Institucionales y desafíos para una sociedad participativa. En: Vial, Alejandro (compilador): *Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana. El caso paraguayo*. Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Asunción.

Caballero, José; Franco, Gloria; Flores Negri, Elizabeth; Schaerer, Teresa; y Sánchez, Juan (1998): *Niños, niñas y adolescentes privados de libertad en el Paraguay*. Ministerio Público, UNICEF y Defensa de los Niños Internacional, Asunción.

Carrera, Carlos (2004): Investigación sobre Diversidad Cultural y Desarrollo Humano: Una caracterización de los diversos grupos lingüísticos-culturales del Paraguay. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Diálogos sobre Identidad y Diversidad Cultural en el Paraguay*. PNUD, Asunción.

Castillo, Orlando (2004): Derecho a la Paz y al Desarme. Cuarteles en la ciudad, un atentado a la seguridad. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Castillo, Orlando (2003): Derecho a la Paz y al Desarme. El riesgo de la militarización de los problemas sociales. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, CODEHUPY, Asunción.

Castillo, Orlando (2002): Derecho a la Paz y al Desarme: Fuerzas militares se consideran en guerra. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, CODEHUPY, Asunción.

Castillo, Orlando y Couchonal, Ana (2001): Fuerzas Armadas y Derechos Humanos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2001*, CODEHUPY, Asunción.

Celma, Luis Claudio (2004): Derechos de la Infancia y la Adolescencia: Una Convención con (in)convenientes en la aplicación. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Celma, Luis Claudio (2002): *Criadazgo y derechos de la niñez*. Global...Infancia. Asunción.

Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2004): *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004 – ENDSSR 2004. Informe final*. CEPEP, Asunción.

Céspedes, Roberto (2003): *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora en Paraguay según la Encuesta de Hogares..* OIT y UNICEF, Asunción.

Codina, Pilar (2005): Derecho de las mujeres a la igualdad y no discriminación. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2005*, CODEHUPY, Asunción (en proceso de elaboración y edición).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001): *Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. OEA/Ser.L/V/II.110, doc. 52., 9 de marzo del 2001.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001): *Informe de seguimiento del cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 abril 2001.

Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos (2001): *Resumen General de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos acerca de las Visitas Realizadas a las Unidades Militares del País*. Asunción, mimeo.

Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Paraguay (CLADEM – Paraguay) (2003): *Balance sobre esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en la región de América Latina y el Caribe Hispano*.

Comité Contra la Tortura (1994). *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Paraguay*. A/49/44, 12 de junio de 1994.

Comité Contra la Tortura (1997). *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Paraguay*. A/52/44, 5 de mayo de 1997.

Comité Contra la Tortura (2000). *Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Paraguay*. A/55/44, 10 de mayo de 2000.

Comité de Derechos del Niño (1994). *Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Paraguay*. CRC/C/15/Add.27, 24 de octubre de 1994.

Comité de Derechos del Niño (1997). *Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Paraguay*. CRC/C/15/Add.75, 18 de junio de 1997.

Comité de Derechos del Niño (2001). *Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: Paraguay*. CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001.

Comité de Derechos Humanos (1995). *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Paraguay*. CCPR/C/79/Add.48; A/50/40, paras.192-223, 3 de octubre de 1995.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – CODEHUPY (2005): *Audiencia Pública de evaluación de la gestión del Fiscal General del Estado, Oscar G. Latorre*. 22 de julio de 2005. CODEHUPY, Asunción, mimeo.

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (1999): *Informe alternativo de cumplimiento de los DDNN en el Paraguay*. Asunción, mimeo.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2004): *Paraguay. Resultados finales Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002. Total país*, DGEEC, Fernando de la Mora.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2002): *Encuesta Permanente de Hogares 2002. Principales Resultados*. Presidencia de la República, Banco Mundial y DGEEC, Asunción.

Dobrée, Patricio (2005): Las (sin) razones de Dios. Discriminación por motivos de religión. En Bareiro, Line y Ravera, Carolina (comps.): *Discriminaciones y medidas antidiscriminatorias. Volumen 2. Debate teórico paraguayo y legislación nacional*. Honorable Cámara de Senadores – Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social; Honorable Cámara de Diputados – Comisión de Equidad Social y Género; Honorable Cámara de Diputados – Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas; Centro de Documentación y Estudios; Fondo de Población de las Naciones Unidas, Asunción.

Flores Negri, Elizabeth (2003a): *Condiciones de Reclusión en el Paraguay*. GTZ y Ministerio de Justicia y Trabajo, Asunción.

Flores Negri, Elizabeth (2003b): *La Protección Jurídica en el ámbito penitenciario*. GTZ y Ministerio de Justicia y Trabajo, Asunción.

Gagliardone Rivarola, Clara Rosa (2000): *Manual de la Ley 1600/00 "Contra la violencia doméstica". Explicación y Aplicación*. Proyecto RED-CIDEM. Convenio PRY/B7-310/95/141. Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República – Comisión de las Comunidades Europeas, Asunción.

García Ramírez, Nelson (1999): Abusos y Torturas de agentes públicos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1999*, Alter Vida et. al., Asunción.

Gómez, Rossana (2003): Derechos Políticos. Elecciones Generales 2003: avances y retrocesos de la participación ciudadana. En *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, CODEHUPY, Asunción.

González Rahi, Natalia; y Obando, Lirio Leticia (2004): *Soy una criada... Investigación cualitativa en base a entrevistas a mujeres que fueron criadas*. Organización Internacional del Trabajo, Asunción.

Grupo Luna Nueva (2005): *La trata personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

Leyra Fatou, Begoña; Alvarenga, Faustina; Benítez, Marta; y Ortiz, Rosa María (2002): *Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios del área metropolitana de Asunción*. Global...Infancia, Asunción.

López, Oscar (2001): Participación ciudadana. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2001*, CODEHUPY, Asunción.

López, Óscar; Bachero, Regina; Ferreira, Isa (2003): *Explotación sexual comercial infantil: cuaderno para el debate*. Organización Internacional del Trabajo, Asunción.

Machel, Graça (1998): *Las Repercusiones de los Conflictos Armados sobre los Niños. Informe de la experta del Secretario General, Sra. Graça Machel, presentado en virtud de la resolución 48/157*.

Masi, Desirée y Soto, Clyde (s/f): *Características socioeconómicas, reproductivas y médicas de mujeres admitidas por aborto en un centro asistencial público de Asunción 2000-2001*. Informe de investigación, no publicado.

Melià, Bartomeu (2004): El estado del bilingüismo en el Estado paraguayo (2003 – 2004). En *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Mesa Tripartita de Seguimiento a la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing (2003): *Evaluación de la Aplicación de la Ley 1600/00 contra la Violencia Doméstica*. Mesa Tripartita de Seguimiento a la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing. Asunción, (Documento no publicado).

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – Dirección General de Programas de Salud, Facultad de Ciencias Médicas – Cátedra de Salud Pública y Administración Hospitalaria (2004a): *Consecuencias sociales, familiares y económicas de la mortalidad materna en el Paraguay*. Ponencia presentada en el X Congreso Paraguayo de Gineco-obstetricia y VI de Perinatología, Asunción.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2004b): *Política Nacional de Salud. Gobierno de Nicanor Duarte Frutos 2003-2008*. MSPBS, Asunción (mimeo).

Molinas Cabrera, María; Núñez Benítez, Elba (2004): Trata de mujeres con fines de explotación sexual, una forma de esclavitud moderna. En *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Nieto Loaiza, Rafael (2001): *Informe diagnóstico integral y participativo de la Policía Nacional de Paraguay*. Dirección General de la Policía Nacional de Paraguay y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Asunción, mimeo.

Informe presentado por el Sr. Juan Miguel Petit, Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Misión al Paraguay. E/CN.4/2005/78/Add.1, 9 de diciembre de 2004.

Organización Internacional del Trabajo (2005): *Sistematización de lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre la aplicación de la legislación en el combate y prevención de las diferentes modalidades*

de violencia sexual contra niñas/os y adolescentes en la Triple Frontera particularmente en Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina). Asunción.

Organización Internacional del Trabajo; Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad; Coordinadora de Derechos de la Infancia y la Adolescencia; *Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia* (2005): *Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes. Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA), Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA), Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Trabajo de los Adolescentes. Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay*. Asunción.

Otero, Heve (2003): Derechos de la Infancia. Avances que se deben consolidar. En *Derechos Humanos en el Paraguay 2003*. CODEHUPY, Asunción.

Pilz, Dania; Riquelme, Quintín; Rodríguez, Mirtha y Villalba, Roberto (2004): *La lucha campesina 1990 – 2004*. Centro de Documentación y Estudios, Asunción.

Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Alternativo de la sociedad civil – Paraguay 2000/2005*. Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza, Asunción.

Prats, Joan; Bandrés, José Manuel; Barreda, Mikel; Costafreda, Andrea; Mauri, Joan; Ramallo, Juan; y Vendrell, Montserrat (2003): Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay. Institut Internacioal de Governabilitat y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Asunción.

Presidencia de la República (2004): *300 días Por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-Junio 2004*. Presidencia de la República, Asunción.

Riego, Cristián y Santelices, Fernando (2002): *“Informe comparativo Proyecto «Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina»”*. CEJA, Santiago, en www.cejamericas.org, consultado en octubre de 2004.

Riquelme, Quintín (2002): Derecho a la asociación, reunión y manifestación. Represión y movilizaciones en periodo de crisis. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, CODEHUPY, Asunción.

Rivarola, Domingo (2003): Derecho al desarrollo sustentable. Pobreza y desigualdad. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, CODEHUPY, Asunción.

Rolón Luna, Jorge; Flores Negri, Elizabeth; Corvalán, Ramón; y Zelaya, Evangelina (1996): *“Casas de la Violencia”. Diagnóstico de la Situación Carcelaria en el Paraguay*. Ministerio Público y Cámara Alta Latinoamericana de Juristas y Expertos en Ciencias Penitenciarias, Asunción.

Soto, Lilian (2005): La situación de las trabajadoras domésticas y el trabajo infantil doméstico remunerado. En: López, Verónica; Soto, Lilian; y Valiente, Hugo: *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay*. OIT / IPEC Sudamérica, Proyecto “Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros en Sudamérica”, Asunción.

Soto, Clyde (2004a): *Sobre cómo lo invisible afecta a la convivencia*. En Celma, Luis Claudio y Cristaldo Raskin, Dora (2004): *15 años de democracia, ¿cuánto hemos avanzado?* Global...Infancia, Asunción.

Soto, Clyde (2004b): *El aborto como causa de muerte de mujeres en el Paraguay 2003*. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción.

Soto Clyde; González, Myrian; Martínez, Ofelia (2003): *Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en Paraguay*. Organización Internacional del Trabajo, Lima.

Soto, Clyde; González, Myrian; y Elías, Margarita (2003): *Encuesta Nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar*. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción.

Sprandel, Marcia Anita; Antão de Carvalho, Henrique José; Mourão Romero, Adriana (2004): *La explotación comercial de niños, niñas y adolescentes en las legislaciones de Argentina, Brasil, Paraguay: alternativas de armonización para el MERCOSUR*. Organización Internacional del Trabajo, Asunción.

Valiente, Hugo (2005a): Se necesita muchacha sin... derechos. Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay. En: López, Verónica; Soto, Lilian; y Valiente, Hugo: *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay*. OIT / IPEC Sudamérica, Proyecto “Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros en Sudamérica”, Asunción.

Valiente, Hugo (2005b): Derecho antidiscriminatorio paraguayo. En: Bareiro, Line y Ravera, Carolina (compiladoras): *Discriminaciones y Medidas Antidiscriminatorias. Volumen II. Debate Teórico Paraguayo y Legislación Nacional*. Honorable Cámara de Senadores – Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social; Honorable Cámara de Diputados – Comisión de Equidad Social y Género; Honorable Cámara de Diputados – Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas; Centro de Documentación t}y Estudios; Fondo de Población de las Naciones Unidas, Asunción.

Valiente, Hugo (2004): Derecho a la Libertad, Seguridad Personal e Integridad Física. Tortura: Fuera de la agenda pública. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Valiente, Hugo (2003a): Derecho a la Vida. Violencia Policial, fatales desenlaces Impunidad Garantizada. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, CODEHUPY, Asunción.

Valiente, Hugo (2003b): Derecho a la Libertad, Seguridad Personal e Integridad Física. Tortura: Impunidad Garantizada. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, CODEHUPY, Asunción.

Valiente, Hugo (2002): Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. ¿Retorna la tortura?. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, CODEHUPY, Asunción.

Valiente, Hugo (2001a): Derecho a la Vida. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2001*, CODEHUPY, Asunción.

Valiente, Hugo (2001b): Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2001*, CODEHUPY, Asunción.

Vera, Elsy; Villalba, Roberto (2004): Derecho a la asociación, reunión y manifestación. Crisis económica y crisis sindical. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Villalba, Yeny (2004): Derecho a la Vida: El Estado social de derecho, en su búsqueda reivindicativa de la soberanía y la vida, ha terminado otra vez con más muertes. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, Asunción.

Villagra de Biederman, Soledad (1998a): Derecho a la Vida. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1998*, Alter Vida et. al., Asunción.

Villagra de Biederman, Soledad (1998b): Abusos y Torturas de agentes públicos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1998*, Alter Vida et. al., Asunción.

Villagra de Biederman, Soledad (1997a): Derecho a la Vida. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1997*, Asamblea por el Derecho a la Vida et. al., Asunción.

Villagra de Biederman, Soledad (1997b): Abusos y Torturas por agentes públicos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1997*, Asamblea por el Derecho a la Vida et. al., Asunción.

Villagra de Biederman, Soledad y Yuste, Juan Carlos (1996): Derecho a la Vida. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1996*, Serpaj-Py, Asunción

Villagra de Biederman, Soledad y Valiente, Hugo (1996): Abusos y Torturas cometidos por agentes públicos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1996*, Serpaj-Py, Asunción

Yuste, Juan Carlos y Valiente, Hugo (2000): Fuerzas Armadas y Derechos Humanos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2000*, CODEHUPY, Asunción.

Yuste, Juan Carlos y Valiente, Hugo (1999): Fuerzas Armadas y Derechos Humanos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1999*, Alter Vida et. al., Asunción

Yuste, Juan Carlos y Valiente, Hugo (1998): Fuerzas Armadas y Derechos Humanos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1998*, Alter Vida et. al., Asunción.

Yuste, Juan Carlos (1997): Fuerzas Armadas y Derechos Humanos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1997*, Asamblea por el Derecho a la Vida et. al., Asunción.

Yuste, Juan Carlos y Valiente, Hugo (1996): Fuerzas Armadas y Derechos Humanos. En: *Derechos Humanos en Paraguay 1996*, Serpaj-Py, Asunción.

[1] Para la redacción de este artículo se ha tomado como fuente principal el *Informe sombra. Estado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por parte del Estado paraguayo* (al que se hará referencia de manera más abreviada como *Informe sombra CEDAW*), presentado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay) y la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) al Comité CEDAW en enero de 2005.

[2] Derecho que, como se señala más adelante, no alcanza a las mujeres en cargos electivos.

[3] Este proyecto tiene como responsable al senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario, actualmente presidente de la Cámara de Senadores.

[4] Cabe destacar en este punto el rechazo en ambas cámaras del Congreso Nacional del Proyecto de Ley “Que crea el Programa Nacional de Prevención y Asistencia a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra menores”. Dicho rechazo fue producto de una campaña mediática y de presión de sectores cristianos conservadores, opuestos a hablar de “autonomía sexual” (aun cuando la frase es usada por el Código Penal en la tipificación de delitos sexuales) y de “género”.

[5] Ver igualmente la información suministrada bajo el art. 23 en este informe sombra.

[6] Aun cuando el Código Penal fue modificado *in extenso* en 1997, entrando en vigencia estas modificaciones en 1998, los artículos referidos al aborto no fueron objeto de cambio alguno y se los dejó como parte de las Disposiciones Finales del nuevo Código. Esto sucedió debido a que las y los legisladores prefirieron evitar el debate por la conflictividad social que el tema despierta y por presión de sectores religiosos.

[7] Ver al respecto lo escrito con relación al artículo 4 y al artículo 7 en el *Informe sombra CEDAW* y Valiente (2005: 82-83).

[8] En el año 2003 se registraron 373 muertes de mujeres debido a tumores (Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza, 2005: 63).

[9] Fuente: *Informativo Mujer* y *Anuario Mujer*, publicaciones periódicas del Centro de Documentación y Estudios (CDE), todos los números aparecidos entre 1995 y 2005.

[10] Fuente: Policía Nacional – Dirección General de Orden y Seguridad (Centro de Operaciones Policiales).

[11] Comunicado de la Secretaría de la Mujer de la Federación Nacional Campesina (FNC) de marzo de 2004. Reproducido en la revista *Informativo Mujer*, Año 16, Nº 168, CDE – Área Mujer. Asunción, Paraguay, marzo/abril de 2004.

[12] Soto, Clyde, “Continuidades sin fisuras”, en *Informativo Mujer*, Año 15, Nº 162, CDE – Área Mujer. Asunción, Paraguay, marzo/abril de 2003.

[13] Datos proporcionados por la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, septiembre de 2004.

[14] Ver la información suministrada bajo el art. 3.

[15] Los datos estadísticos reseñan en adelante, salvo que se indique otra fuente, se basan en Báez Samaniego, 2002, 2000, 1999; Castillo, 2004, 2003, 2002; Castillo y Couchonal, 2001; Valiente, 2003, 2001; Villalba, 2004; Villagra de Biederman, 1999, 1998; Villagra de Biederman y Yuste, 1996; Yuste y Valiente, 2000, 1999, 1998, 1996; Yuste, 1997.

[16] El propio titular de la Dirección de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, Marciano Rodríguez Báez afirmó que “los asesinatos por encargo son comunes en el interior de una penitenciaría. **Aquí matan por 20.000 guaraníes**, eso da la pauta de que aniquilar a un enemigo puede costar barato (...) Asimismo, se debe tener en cuenta que en un lugar donde están conviviendo una gran cantidad de personas, muchos de ellos delincuentes irre recuperables, es imposible mantener totalmente la seguridad de la población penal” (La Nación, 11/02/2001).

[17] Como es el caso de los agentes Florentín Pavón y Rigoberto Ayala, en servicio en el departamento de la Cordillera, quienes fueron condenados a 12 años de prisión bajo el cargo de homicidio doloso de Luis Valiente, joven residente en la ciudad de Caacupé, quien recibió un disparo de parte de los policías, en un confuso incidente cuando los agentes en estado de ebriedad se estaban peleando con otras personas en una estación de servicio. La condena ya fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia.

[18] Ver expediente 11212001 9859 "Francisco Javier González Orués/Homicidio culposo". La fiscal del caso fue la Abog. Gloria Elizabeth Benítez de la Unidad Especializada del Infractor Juvenil. Corte I.D.H. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay. Sentencia de 2 de setiembre de 2004.

[19] Gilberto Demoffonte había sido condenado a 30 días de arresto disciplinario por daño intencional por disparo de arma de fuego por la Justicia Policial por SD N° 82 del 22 de marzo de 1999. Benjamín Medina Vera fue procesado por el Juzgado en lo Penal del Cuarto turno de la capital por el delito de herida en Nemby en 1997. El Juzgado dispuso su libertad por AI N° 1.136 del 4 de julio de 1997. Por el mismo hecho de lesión corporal por disparo de arma de fuego, la Justicia Policial lo sancionó con 15 días de arresto disciplinario por Resolución N° 455 del 3 de setiembre de 1997. En 1999, fue sumariado por la Justicia Policial junto con otros agentes por negligencia en el servicio, pero sobreseído por Sentencia N° 87 de 27 de marzo de 1999. En 1997 y en 1998 el ascenso de Medina Vera fue postergado sucesivamente, la primera vez por reiteradas faltas en el servicio y/o por hallarse sometido a sumario administrativo y la segunda vez por no haber aprobado los exámenes de aptitud. Micher Aquino a su vez, fue sumariado en 1996 por disparo injustificado de arma de fuego, pero sobreseído de los cargos por Resolución N° 197 del 17 de mayo de 1996.

[20] Ver expediente "Néstor Ojeda y otros s/ homicidio culposo – Asunción". Causa N° 01-01-01-0000-2000-10058 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 2 a cargo de Alcides Corbeta. La fiscal del caso es la Abog. Matilde Moreno Irigoitia, de la Unidad Penal N° 8.

[21] Expediente "Hermes Enrique Argaña y otros s/ Hecho Punible contra la Vida, homicidio en Ciudad del Este".

[22] Acuerdo y Sentencia N° 1.128 del 11 de noviembre de 2002. Fue ministro preopinante Jerónimo Irala Burgos, y votaron en concurrencia Wildo Rienzi Galeano y Felipe Santiago Paredes.

[23] Corte I.D.H. Restricciones a la Pena de Muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983, Serie A No 3, párr. 56.

[24] Ver Ley N° 843 del 19 de diciembre de 1980, Código Penal Militar, en sus artículos 90, 112, 253, 254, y 364.

[25] Ver Ley N° 843 del 19 de diciembre de 1980, Código Penal Militar, en sus artículos 79, 85, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 124 inciso a), 125, 126, 128, 132, 133, 137, 138, 151, 155, 157, 190, 215, 216, 225, 236, 240, 242, 269, 282, 283, 284, 288, 291, 292, 297 y 298.

[26] Véanse, a ese respecto, los informes de la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (OEA/Ser.L/V/II.110, doc. 52., 9 de marzo del 2001, prr. 36-37; OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 abril 2001, prr. 55-61), del **Comité Contra la Tortura** (A/49/44, 12 de junio de 1994, prr. 57; A/52/44, 5 de mayo de 1997, prr. 201; A/55/44, 10 de mayo de 2000, prr. 150 c), y del **Comité de Derechos del Niño** (CRC/C/15/Add.27, 24 de octubre de 1994, prr. 13; CRC/C/15/Add.75, 18 de junio de 1997, prr. 28; CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001, prr. 45-46 y 51-52).

[27] Además, se detallan otras falencias en la organización del personal policial. La media en Paraguay era de 210 policías por 100.000 habitantes, siendo la media mundial para 1994 de 382 policías por 100.000 habitantes. Hay un oficial por cada cuatro suboficiales. A su vez, su distribución era más bien arbitraria y no obedecía a "criterios demográficos, de riesgo público o de actividad delictiva". El 66% del pie de fuerza se concentra en Asunción y el departamento Central. No existen adecuados equipos de movilidad y comunicación y el armamento es más bien propio de un ejército (5.073 fusiles belgas, 362 fusiles chinos, 313 brasileros, 121 alemanes y 30 italianos, además de cuatro morteros y ocho ametralladoras pesadas). Cada policía debe comprar su arma de dotación. A estas distorsiones se suma la injerencia política en el manejo de la institución, las insatisfacciones salariales que alientan la corrupción y la inestabilidad de la carrera.

[28] La Cámara de Senadores tiene la facultad constitucional (art. 224 inc. 2) de prestar su acuerdo para que el Ejecutivo ascienda a oficiales de la Policía Nacional a partir del grado de Comisario Principal, equivalente al primer escalafón de la jerarquía de los oficiales superiores.

[29] Resolución N° 1.106 "Por la que se asigna competencia exclusiva en hechos punibles contra los Derechos Humanos a agentes fiscales en lo Penal" de 22 de agosto del 2001. Ampliada posteriormente por Resolución N° 1.147 de 30 de agosto del 2001.

[30] Código Procesal Penal (Ley N° 1.286/98): Artículo 358. Falta de acusación. Cuando el Ministerio Público no haya acusado y el juez considera admisible la apertura a juicio, ordenará que se remitan las actuaciones al Fiscal General del Estado para que acuse o ratifique el pronunciamiento del fiscal inferior. En este último caso, el juez resolverá conforme al pedido del Ministerio Público. En ningún caso el juez podrá decretar el auto de apertura a juicio si no existe acusación fiscal.

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

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

del régimen dictatorial de Alfredo Stroessner. En años siguientes, el Ministerio Público encontró más conexiones entre militantes del Partido Patria Libre con otros casos de posesión ilegal de armas y el secuestro con derivación en homicidio de la hija de un ex presidente del Paraguay.

[33] Al presente, Ana Rosa Samudio de Colmán y Jorge Samudio fueron sobreseídos de la causa. Pedro Alcides Cardozo, Lucio Silva y Gustavo Lezcano Espínola fueron desvinculados de la causa muy rápidamente, debido a un error del Ministerio Público en su imputación, situación que generó muchas dudas acerca de la razonabilidad de las imputaciones y órdenes de captura, así como de la seriedad de la investigación fiscal. Víctor Colmán, Juan Francisco Arrom Suhurt y Anuncio Martí Méndez obtuvieron el estatus de refugiados en el Brasil, en donde permanecen en la actualidad. Carmen María Villalba Cardozo y Alcides Omar Oviedo Brítez fueron condenados por el hecho en el 2005. Gilberto Yamil Cetrini continúa prófugo. Martí, aunque fuera desvinculado de la investigación luego de su liberación, por falta de méritos para fundar la imputación, fue nuevamente procesado por el Ministerio Público cuando querelló a Edith Bordón y su marido, Antonio Debernardi, por difamación y calumnia, acción que perdió.

[34] Es lo que dispone el art. 358 del Código Procesal Penal vigente, ya citado.

[35] Acuerdo y Sentencia Nº 1.601 de 19 de septiembre de 2003. Fue preopinante el ministro Carlos Fernández Gadea, con votos concurrentes de los ministros Raúl Sapena Brugada y Luis Lezcano Claude.

[36] Según el fallo, el art. 358 “forma parte de una serie de disposiciones legales concordantes que integran el nuevo sistema penal acusatorio de carácter mixto, en el cual el Ministerio Público en representación del Estado y la sociedad ejerce el poder de acusar, y el Juez Penal de Garantías cumple el rol de controlar que no se produzca alguna lesión en los derechos del imputado y la víctima”.

[37] “La pretensión del excepcionante dada la forma o el modo de cuestionar el Art. 358 CPP se halla dirigida a modificar el sistema penal actual, materia que no puede ser analizada y resuelta en sede constitucional. Ella correspondería a una reforma legislativa a ser realizada por el órgano competente”.

[38] “La aplicación del Art. 358 CPP (...) no lesiona ningún derecho de rango constitucional del recurrente por cuanto que la parte que promueve la querrela adhesiva (víctima) tiene a su alcance los resortes procesales pertinentes para ejercer su derecho”.

[39] Esta resolución judicial no hace sino aplicar lo que establece el Código Procesal Penal: **sin acusación fiscal no hay juicio, por más pruebas y evidencias que existan sobre un delito**. Ni siquiera en el caso que el delito comprometa seriamente a los mismos integrantes del Ministerio Público es admisible un poder acusador diferente. No existe ninguna responsabilidad institucional ni personal para los agentes del Ministerio Público que dejen de acusar. El juez Reyes Rojas dejó en claro en su resolución que daba a lugar el sobreseimiento de los torturadores del caso Patria Libre que “en cumplimiento de dicha disposición [art. 358 del Código Procesal Penal] esta Magistratura se halla vinculada al requerimiento solicitado por el Ministerio Público, no pudiendo entrar al análisis de la admisibilidad de dicho requerimiento por lo que, **independientemente del convencimiento interno del Magistrado**, corresponde aplicar dicha disposición (...) dictando en consecuencia el sobreseimiento definitivo” (el resaltado es nuestro).

[40] Informe conjunto de la Coalición para acabar con la utilización de niños como soldados y el Vicariato Apostólico del Chaco Paraguayo. Mayo de 2005.

[41] Coordinadora por los derechos de la infancia y la adolescencia (CDIA). **Comunicado a la opinión pública**. Asunción, junio de 2005.

[42] Los datos estadísticos y sus cruzamientos fueron tomados de Céspedes (2003) Las interpretaciones a la luz de la explotación económica fueron realizadas a partir de Celma (2004: 415).

[43] Artículo 10 de la Ley Nº 569/75: “La incorporación a las Fuerzas Armadas del ciudadano convocado o voluntario de cualquier edad, importa a los efectos de la legislación militar, la adquisición de la mayoría de edad”.

[44] La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, el Poder Judicial, un fiscal asignado de la Unidad Penal de Derechos Humanos del Ministerio Público, auditores del Registro Civil de las Personas, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, la Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería y oficiales de la Dirección del Servicio de Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas.

[45] El Servicio Paz y Justicia – Paraguay, la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), todas ellas organizaciones miembros de CODEHUPY.

[46] Una aproximación más acabada sobre los avances institucionales gubernamentales y de las políticas públicas en niñez y adolescencia en el Paraguay puede verse en Otero (2003).

[47] Entre los organismos beneficiarios de este Proyecto se encuentran: la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, Secretaría Nacional de Repatriados y Refugiados Connacionales.

[48] Carta de compromiso suscrito entre la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Corte

Suprema de Justicia, Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, Ministerio Público, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.

[49] OIT. Tejiendo redes contra la explotación de niños, niñas y adolescentes.

[50] Ver expediente "*Feliciano Arafayú, Porfirio Arafayú, Cleto Arafayú, Gerardo Arafayú y Francisco Arafayú s/ Abigeato en Yuty*". Causa N° 06-02-00002-2001-000061. Año 2001. Folio 27, ante el Juzgado Penal de Garantías de Caazapá a cargo de la jueza Mercedes Balbuena. La fiscal es Norma Giralá y el abogado de la defensa pública es Federico Espinoza.

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

[52] En este sentido, la legislación respondió a la preocupación manifestada por el Comité de Derechos Humanos, cuando en su últimas Observaciones Generales "observ[ó] también con inquietud que no hay medidas suficientes para limitar la detención con anterioridad al juicio, por lo que dicha detención es una práctica común en vez de una medida excepcional. A juicio del Comité, las condiciones de la ley no suministran una justificación suficiente de la detención anterior al juicio, en ausencia de una posibilidad razonable de eludir a la justicia o de un peligro para la comunidad" (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 19).

[53] "La prisión preventiva sólo será dictada cuando fuese indispensable en las diligencias del juicio. En ningún caso, la misma no se prolongará por un tiempo mayor al de la pena mínima establecida para igual delito, de acuerdo con la calificación del hecho efectuada en el auto respectivo".

[54] Los juzgados de garantías son los responsables de velar por la vigencia de los derechos y garantías constitucionales durante la etapa de investigación fiscal denominada etapa preparatoria. También actúan en la llamada etapa intermedia en donde se resuelve la elevación o no de la causa a juicio oral y público.

[55] Lo que por lo general cobran los secretarios ni siquiera se adecua al monto establecido en la acordada, conforme referencias de profesionales en el ejercicio de la abogacía. Este cobro atenta contra el principio de gratuidad de la actuación oficiosa del Estado, en la investigación y aclaración de los hechos punibles. Constituye también una distorsión en el funcionamiento de las secretarías de los juzgados de garantías, pues podrían convertirse en un interés particular, extraño al proceso penal, en la configuración de la agenda de audiencias de los juzgados desfavoreciendo a los más pobres en el acceso a la justicia.

[56] Miles de campesinos fueron masivamente procesados y privados de su libertad por acciones realizadas, como manifestaciones y cortes de rutas, para la reivindicación de sus derechos de acceso a la tierra, reforma agraria o en protesta por la contaminación de sus comunidades y aguas por el uso ilegal de agrotóxicos, muchos de ellos de uso prohibido. Las imputaciones fiscales carecen de relatos fácticos concretos y se limitan, por lo general, a citar nombres de hechos punibles, ni siquiera tienen asideros en hechos relatados. Los Hechos punibles que suelen citarse son: perturbación de la paz pública, amenaza de hecho punible, incitación a cometer hecho punible, asociación criminal, lesión grave, e intervención peligrosa en el tráfico terrestre. Esto ocurrió sobre todo en los últimos tres años.

[57] Cuando el condenado esté cumpliendo una medida de reclusión en un establecimiento de seguridad, con posterioridad al cumplimiento de la condena, cuando "sea de esperar que (...) realice otros crímenes iguales o similares" por los que hubiera sido condenado.

[58] Ver expediente "*Alejandro Gómez Carmelo y Juan Ramón Galeano Álvarez s/ hechos punibles contra el ámbito de la vida y la integridad, contra la propiedad y contra la libertad*". Juzgado de 1ra. Instancia en lo Criminal del 2do. Turno de Asunción a cargo del Juez Gustavo Ocampos, año 1999, N° 298, folio 22. El fiscal fue el abogado Pedro Ovelar. La actual defensora pública es la abogada Violeta González.

[59] Véase SD N° 135 del 18 de septiembre de 2002 en la causa "*Juan Taboada Benítez s/ homicidio y herida en Guarambaré - Año 1987*". Juzgado de Liquidación y Sentencia N° 6 de Asunción.

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

[61] Comisión Interinstitucional conformada por integrantes de Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio Público, Raíces, Comisión de Derechos Humanos – Cámara de Senadores.

[62] Art. 20 de la Constitución Paraguaya de 1992, concordante con el art. 39 del Código Penal del Paraguay y Ley N° 210/70.

[63] Datos proporcionados por la Dirección Institutos Penales.

[64] Información Proporcionada por la Lic. Estela Azuaga, Directora de la SENAAL, Ministerio de Justicia.

[65] Tras un intervención en la cárcel del Ciudad del Este, se hallaron 20 menores reclusos en una celda pequeña, recibiendo mala alimentación, sin derecho a salir al aire libre, y en su mayoría con enfermedades respiratorias y propensos a contraer tuberculosis (La Nación, 25/04/05).

[66] Por ejemplo, este año, la Dirección de Contrataciones Públicas, dependiente del Ministerio de Hacienda, confirmó que la adjudicación otorgada por el Ministerio de Justicia y Trabajo a la empresa Centro Sur Import Export fue absolutamente irregular. Juan Max Rejalaga, director de esa repartición ministerial, al tiempo de aclarar que no tuvo el control de la licitación, dijo que una empresa que no se dedica al rubro licitado no puede ser elegida en ningún caso.

[67] Se cocina en "ranchos" (cocinas improvisadas en los patios), siendo los encargados los propios reclusos que luego comen en las celdas.

[68] Ley N° 2.530/2005 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal del 2005.

[69] Según datos proporcionados por la Dirección de Institutos Penales.

[70] Según lo establecido en las Acordadas N° 1/83 y 72/86.

[71] 02/02/2004 [Auditoría confirma desvío de G. 46 mil millones destinados a cárceles](#) (Judiciales)

[72] Ley N° 2530/2005 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal del 2005.

[73] Corte I.D.H. Caso "*Instituto de Reeducción del Menor*" vs. *Paraguay*. Sentencia del 2 de septiembre del 2004.

[74] En junio de 2005, el Consejo de la Magistratura aplicó los primeros exámenes para selección de jueces. Sin embargo, de un total de 1000 puntos, solamente 200 puntos corresponden al examen escrito de conocimientos jurídicos; la entrevista con los candidatos tiene igual valor. El reglamento que "Establece criterios de selección y exámenes para candidatos a los cargos de la magistratura", fue aprobado el 16 de febrero de 2005. La Constitución exige desde 1992 criterios objetivos en la selección de magistrados.

[75] Consideramos que el informe del Estado paraguayo no satisface la inquietud del Comité expresada en sus anteriores Observaciones finales, que la CODEHUPY hace propia, "por la falta de información con respecto a la independencia del Poder Judicial, principalmente su inamovilidad" (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 20).

[76] El artículo 264, inc. 1 de la Constitución paraguaya de 1992 establece que los ministros de la Corte son designados por la Cámara de Senadores, con acuerdo del Poder Ejecutivo, de una terna elevada por el Consejo de la Magistratura.

[77] De la lista de expedientes en trámite proporcionada por Julio César Paoli, secretario general del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, resulta que del total de 25 causas, solamente tres fiscales fueron denunciados por el Ministerio Público. Según explicó el mismo, a su criterio, el 70% de las acusaciones privadas tienen como fin producir motivos de excusación.

[78] Campesinos del departamento de Caaguazú (centro-este del Paraguay) denunciaron que la fiscalía no toma medidas ante las violentas actuaciones policiales que afectan constantemente al sector. También se denunció la complacencia del Ministerio Público ante casos de tortura policial en los que se sospecha el involucramiento del propio Ministerio Público (CODEHUPY, 2005).

[79] Ver casos reseñados por este informe bajo los artículos 6, 7 y 21.

[80] Art. 394. Medidas de mejor proveer. Excepcionalmente, el tribunal podrá ordenar la recepción de cualquier prueba, si en el curso de la audiencia surgen hechos o circunstancias nuevas, que requieran su esclarecimiento, cuidando de no reemplazar por este medio la actuación de las partes (Código Procesal Penal, Ley N° 1286/98).

[81] Art. 403, inc. 3 (Código Procesal Penal, Ley N° 1286/98).

[82] El JEM es el órgano establecido para el juzgamiento de los magistrados y magistradas de la República.

[83] El mal desempeño en las funciones está definido en el artículo 14 de la Ley N° 1084/97, que fue modificada por la Ley N° 1752/01. El inciso b establece: "incumplir en forma reiterada y grave las obligaciones previstas en la Constitución Nacional, Códigos Procesales y otras leyes referidas al ejercicio de sus funciones"; el inciso g preceptúa: "mostrar... ignorancia de las leyes en juicios, reveladas por actos reiterados. El Jurado podrá prescindir del requisito de la reiteración para proceder a la remoción cuando la parcialidad o ignorancia de la ley sea grave y notoria". El caso que nos ocupa debe examinarse, según el artículo 75, inc. 5 del Código Procesal Penal que establece como derecho del imputado presentarse al Ministerio Público o a la autoridad judicial para que se le informe y escuche sobre los hechos que se le imputan, así como según el art. 14.3 inc. a) del Pacto. Para más detalle ver los arts. 86 y 87, segundo párrafo del Código Procesal Penal.

[84] Para la modificación de las leyes del sistema penal y su complementación, el Parlamento Nacional constituyó una Comisión Interinstitucional de Reforma del Sistema Penal y Penitenciario, que se encuentra estudiando en este momento modificaciones en la legislación sobre la que se ha informado. Varias posiciones que se están discutiendo y que tienen aceptación parlamentaria son relevantes en el sistema de garantías que hace al debido proceso protegido por los artículos 9 y 14 del Pacto. Entre estos temas se encuentran: la prisión preventiva, las medidas cautelares, la duración máxima del procedimiento, el resguardo de la imparcialidad de los tribunales de sentencia, según la estructura de las fases previas al juicio, etc. Preocupa a la CODEHUPY que a pesar de hacer llegar observaciones y propuestas a la Comisión, hasta el momento no se le dio participación de las discusiones en dicha Comisión. Tampoco se informó sobre la realización de debates públicos.

[85] Ley N° 2341/03. Art. 1. Modificarse el artículo 136 de la Ley N° 1286/98 Código Procesal Penal, que queda redactado de la siguiente manera: Art. 136. Toda persona tendrá derecho a una resolución judicial definitiva en un plazo razonable. Por tanto, todo procedimiento tendrá una duración máxima de cuatro años, contados desde el primer acto del procedimiento.

Todos los incidentes, excepciones, apelaciones y recursos planteados por las partes **suspenden automáticamente el plazo**, que vuelve a correr una vez se resuelva la planteado o el expediente vuelva a origen.

Este plazo sólo se podrá extender por doce meses más cuando exista una sentencia condenatoria, a fin de permitir la tramitación de los recursos.

[86] El artículo 14 de la Constitución paraguaya de 1992 dice que "ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado.

[87] Se la conoce bajo este rótulo teniendo en cuenta que el senador Emilio Camacho, constitucionalista, (Partido Encuentro Nacional) fue el proyectista y actual defensor de la misma.

[88] Art. 70. Anteproyecto del Código Procesal Penal. Querrela por violación de derechos humanos. Cualquier persona física o jurídica, podrá iniciar y proseguir querrela contra funcionarios o empleados públicos, o agentes de las fuerzas policiales o militares que hayan violado derechos humanos fundamentales, en ejercicio de su función o en ocasión de ella.

[89] El artículo 69 del anteproyecto del Código Procesal Penal establecía la figura del querellante conjunto.

[90] El artículo 67 del anteproyecto del Código Procesal, en su inciso 4 ampliaba expresamente el concepto de víctima incluyendo "a las asociaciones, en aquellos hechos punibles que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con esos intereses"; el inciso 5 preceptuaba que también eran víctimas "las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio, respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación cultural".

[91] En un sobrevuelo sobre la zona occidental del país (parte del Chaco sudamericano, frontera con Argentina), el presidente de la república, Nicanor Duarte Frutos, constató a inicios de este año, el desvío del río Pilcomayo, por parte de terratenientes que represaron el río para desviar mayor cantidad de aguas a sus tierras. El hecho puede constituir hecho punible según la legislación nacional. No se informó, sin embargo, sobre el procesamiento o investigación por parte de la fiscalía, ni que el Presidente haya cumplido con su obligación de denunciar ante la fiscalía lo que conoció en ejercicio de su función pública. En los casos de campesinos que cerraron rutas para exigir sus derechos, en cambio, fueron brutalmente desalojados, detenidos y procesados. Muchos de ellos estuvieron en prisión preventiva.

[92] Más de la mitad de las personas procesadas en Paraguay no pueden acceder al servicio de defensores/as privados, debido a la pobreza.

[93] La Defensoría Pública sigue dependiendo orgánica y financieramente de la Corte Suprema de Justicia, según el Código de Organización Judicial (Art. 70, Ley N° 879/81). La Corte Suprema de Justicia dictó acordadas organizando el sector y por ley del presupuesto general de gastos de la nación, se crearon los cargos de defensoría general y dos defensorías generales adjuntas.

[94] Datos proporcionados el día 28 de julio de 2005 por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público y obtenidos en colaboración con funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos del Poder Judicial. Aclaramos que son aproximados porque podrían existir datos que aún no fueron cargados en las bases de datos centrales respectivas.

[95] El artículo 256 de la Constitución establece la obligatoriedad de la oralidad en los juicios laborales.

[96] Un ejemplo es el Jurado de Enjuiciamiento, en donde el modo de introducción de las pruebas documentales se sigue haciendo bajo un régimen en el que no prima la oralidad. Tampoco se cumple con el principio de la concentración, continuidad, e intermediación en todo su alcance. Desde su funcionamiento, el Jurado de Enjuiciamiento removió a 23 jueces de primera instancia, dos miembros de los tribunales de apelación, 14 jueces de paz y siete agentes fiscales. Datos proporcionados por la secretaría general del Jurado.

[97] "Inquieta al Comité que persista la existencia de contradicciones entre la Constitución y la legislación nacional. Además, algunas disposiciones constitucionales, tales como el derecho a indemnización por violación de derechos (art. 39) necesitan todavía leyes que la reglamenten" (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 18).

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

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

[100] Entrevista colectiva a jóvenes de entre 15 y 18 años que asisten a establecimientos de enseñanza básica y media, integrantes de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (FENAES), realizada por Carolina Thiede y Clyde Soto el 30 de julio de 2005 en Asunción, Paraguay.

[101] *Ibíd.*

[102] Entrevista colectiva a miembros de la comunicad judía del Paraguay, realizada por Clyde Soto el 4 de agosto de 2005 en Asunción, Paraguay.

[103] Max Seitz (BBC Mundo, enviado especial a la Triple Frontera), "Weblog desde la Triple Frontera". En *BBC Mundo.com*. Martes 7 de junio de 2005. [Http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4603000/4603127.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4603000/4603127.stm). Consulta: 15 de septiembre de 2005.

[104] Ley N° 2200/2003 Que aprueba el Convenio entre la Republica del Paraguay y la Santa Sede sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas de la Nación y la Policía Nacional.

[105] De acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, sólo el 5,6% de la población de 18 años y más ha participado de alguna marcha o protesta alguna vez (DGEEC, 2002: 25).

[106] Fue en ocasión de la marcha mundial realizada el 15 de febrero de 2003 para protestar contra la inminente guerra en Irak, a la que numerosas organizaciones sociales paraguayas se adhirieron.

[107] Dictamen D. J. N° 1745. Policía Nacional. Departamento Jurídico.

[108] Dictamen D. J. N° 2430. Policía Nacional. Departamento Jurídico.

[109] La Ley N° 1.066/97, en su artículo 16 inciso d, dice: "son absolutamente libres y no están sujetas a las previsiones de la presente ley: las reuniones o manifestaciones de un número no mayor de cincuenta personas". Esta manifestación contó con la presencia de 20 personas.

[110] *"In the circumstances of this specific case, it is evident from the information provided by the parties that the gathering of several individuals at the site of the welcoming ceremonies for a foreign head of State on an official visit, publicly announced in advance by the State party authorities, cannot be regarded as a demonstration. Insofar as the State party contends that displaying a banner turns their presence into a demonstration, the Committee notes that any restrictions upon the right to assemble must fall within the limitation provisions of article 21. A requirement to pre-notify a demonstration would normally be for reasons of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. Consequently, the application of Finnish legislation on demonstrations to such a gathering cannot be considered as an application of a restriction permitted by article 21 of the Covenant. The Human Rights Committee, acting under article 5, paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, is of the view that the facts before it disclose a violation of articles 19 and 21 of the Covenant"* (comunicación N° 412/1990).

[111] Véase el expediente "Félix César Ecurra Morales y otros s/ Lesión corporal en ejercicio de funciones públicas". Causa N° 01-02-00001-2001-15.400 ante el Juzgado Penal de Garantías N° 5 de Asunción.

[112] Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de los Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos., Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párrs. 7-12.

[113] En varios colegios se siguen registrando dificultades para conformar sus centros estudiantiles, entre ellas debido a la aplicación de este artículo.

[114] El gobierno de Morínigo declaró la guerra al Eje en febrero de 1945, pocos días antes del trágico bombardeo aliado a la población civil de Dresden, cuando ya era innegable que el *Tercer Reich* llegaba a su fin.

[115] La protección que otorga la estabilidad sindical no se extenderá a favor de una misma persona por más de 2 períodos consecutivos o alternados de representación, en un lapso de 10 años (art. 323 del Código Laboral).

[116] Sindicatos de empresas que tengan de 20 a 30 asociados, tres dirigentes; de 31 a 50 asociados, cuatro dirigentes, y de 51 en adelante, uno por cada treinta asociados, hasta un máximo de 11. En caso de que existan varios sindicatos en la empresa, la cantidad de dirigentes no podrá sobrepasar de estos límites, y se utilizará el sistema de representación proporcional calculada en base al registro de trabajadores de la Dirección General del Trabajo.

[117] Ver www.cde.org.py

[118] "Del total de trabajadores sindicalizados, el 31,9% eran mujeres y el 67,3% eran varones. Un hecho llamativo de aquel censo es que el sector que tenía un mayor porcentaje de mujeres afiliadas era el de las organizaciones no confederadas o que no estaban afiliadas a ninguna central (41,33%), seguido de aquellas afiliadas a la Central Nacional de Trabajadores (CNT), que tenía un total de 36,46% de mujeres sindicalizadas. Asimismo, era notoria la diferencia cuando se trataba de ocupar cargos directivos: aquí los porcentajes indicaban que del total de cargos, el 7,87% estaba ocupado por mujeres y el 92,13% por varones. Esta distribución porcentual permanece vigente hoy día" (Villalba, Roberto, 2003:202).

[119] *El que en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa* (Código Penal, art. 229).

[120] Otros artículos de la Constitución paraguaya de 1992 sobre los que el Estado no informa disponen que "[l]a ley reglamentará la ayuda que se debe prestar a la familia de prole numerosa y a las mujeres cabeza de familia" (art. 53), y que "[l]a reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo a las siguientes bases: (...) el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia [y] la educación del agricultor y la de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional" (art. 115, incs. 9 y 13). Igualmente el Estatuto Agrario y el Código de la Niñez enuncian protección estatal para la familia.

[121] Estatuto Agrario (Art.49): *Las adjudicaciones serán realizadas tomando en consideración el siguiente orden de preferencia: a) a los que se encuentran en posesión pacífica y registrada de la tierra que cultivan; b) a los demás beneficiarios de la presente ley, que reúnan las calificaciones más altas en consideración de los siguientes factores: 1. mujer, cabeza de familia 2. técnicos egresados de escuelas agrícolas 3. calidad de repatriado, en cuanto acredite calida y antecedentes de productor rural.*

[122] A junio de 2004, se había ejecutado el 26% de su presupuesto del año (US\$ 574.000). En números redondos, el presupuesto de la SNNA equivale al 10% del presupuesto de la Secretaría de Acción Social (SAS) (Presidencia de la República, 2004: 98 y 104-107).

[123] Cf. Acta de la Sesión del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

[124] Al no contarse con un registro nacional de las CODENI creadas y con personal nombrado, solo disponemos de datos proveídos por el Área Incidencia en legislación y políticas públicas de la ONG GLOBAL... Infancia.

[125] Sondeo de experiencias realizado por el redactor con consejeros y consejeras en el III Encuentro nacional realizado en Asunción el 29 de julio de 2004 y reconfirmado en el I Encuentro Nacional realizado en Ypacaraí el 28 de julio de 2005.

[126] Contamos con registro de existencia de Consejos Municipales en Caacupé, Coronel Oviedo, Itá, Itacurubi de la Cordillera, Mariscal Estigarribia, San Bernardino, San Lorenzo, San Pedro del Ycuamandiyú, Tacuatí y Yaguarón. Asimismo se cuenta con Consejos Departamentales en Central, Cordillera y Presidente Hayes. Datos proveídos por la ONG GLOBAL...Infancia.

[127] En el trabajo de Justicia penal adolescente se cuenta con un equipo que realiza el apoyo a la Corte Suprema de Justicia, mientras que existe un equipo de trabajo de mantenimiento del vínculo en el área de colocación familiar y adopciones, tanto desde el Centro de Adopciones como desde el proyecto de Acogimiento familiar, impulsado por RONDAS. Se cuenta con un proyecto piloto de atención a adolescentes infractores en el Juzgado Penal de Adolescentes con funcionamiento en San Lorenzo. A inicios de octubre continuaban las tratativas de las organizaciones de la sociedad civil para desafectar personal del Poder Judicial de otros cargos e incorporarlos efectivamente para estos equipos acompañando a los de las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional.

[128] Debe agregarse a esto, el avance que significó el uso de las urnas electrónicas, que se aplicó en las elecciones generales de 2003 al 46% del electorado nacional con buenos resultados, ya que no se presentaron problemas y el escrutinio de los votos y el delicado proceso de recuento fue mucho más rápido y eficiente.

[129] Es el documento necesario para votar en las elecciones, de acuerdo a la legislación interna.

[130] Datos basados en la observación electoral.

[131] Los miembros de mesa tienen precisamente como una de sus obligaciones la de hacer constar en las actas correspondientes las protestas de los apoderados o veedores de los partidos, movimientos políticos y alianzas (Código Electoral, artículo 184, inciso i).

[132] Acuerdo y Sentencia N° 2/2003, Expediente: "Elecciones Generales del 27 de abril de 2003, convocadas por Resolución TSJE N° 63/2002" y, Estadísticas Electorales – Elecciones 2003, documento oficial publicado por la Justicia Electoral.

[133] Las Juntas Cívicas tienen también importantes funciones como las de proponer locales de votación, acreditar a veedores, recibir y distribuir los materiales de votación, recoger los elementos después de la votación y entregarlos al juez (artículo 36 del Código Electoral).

[134] De 17 países latinoamericanos analizados, Paraguay figura en el último lugar del ranking del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2003. Esta ponderación considera varias dimensiones entre las que se encuentran:

condiciones básicas de la democracia; respeto de los derechos políticos y las libertades civiles; calidad institucional y eficiencia política y ejercicio de poder efectivo para gobernar que incluye dos subdimensiones: capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y eficiencia económica.

[135] "Cuando en la Constituyente se discutió sobre la posibilidad de exigir una mayoría absoluta para la elección del Presidente, el Partido Colorado se opuso tajantemente, porque ello llevaba a la idea del ballottage y a la posibilidad de que la oposición forjara alianzas en una segunda vuelta" (Caballero, 2003).

[136] Ver la información suministrada bajo el artículo 3.

[137] Miguel Angel Rodríguez, ex-presidente de Costa Rica, que encabezó la misión de Observación Electoral de IFES hizo tal recomendación a las autoridades nacionales (La Nación, 29/04/2003). Lo mismo propone el PNUD que señala que es necesario discutir, una limitación más severa a la financiación privada de los partidos políticos (Prats, 2003, 21).

[138] Fuente: Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ) dependiente de la Corte Suprema de Justicia.

[139] Acerca de la situación de los pueblos indígenas y de los grupos lingüísticos discriminados se informa bajo el artículo 27. Asimismo, se recomienda consultar la información suministrada bajo el artículo 3 respecto de las discriminaciones por razón de sexo.

[140] Como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N° 2.128/03), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1.215/85), el Convenio N° 100 de la OIT Sobre Igualdad de Remuneración (Ley N° 925/64), el Convenio N° 111 de la OIT Sobre la Discriminación en el empleo y la ocupación (Ley N° 1.154/66) y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley N° 1.926/02).

[141] Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), existen 148.628 empleados/as domésticos, que supone que el 6,9% de la PEA ocupada y el 20,67% de la PEA femenina se dedican a este trabajo. El 93% de quienes se dedican al trabajo doméstico son mujeres y, según datos del Censo Nacional 2002, un 57% de las empleadas domésticas tiene entre 15 y 29 años de edad, lo que evidencia la juventud de las mujeres que se dedican a esta actividad. La información sobre trabajo doméstico proviene de Valiente (2005 a) y Soto (2005).

[142] La bonificación consiste en el pago del 5% del salario mínimo (a la fecha 48.620 guaraníes) por cada hijo matrimonial, extramatrimonial o adoptivo, que sea menor de 17 años de edad, se encuentre bajo la patria potestad de la trabajadora y en el territorio nacional, y que su educación y crianza sean a expensas de ella.

[143] En materia de seguridad social se constatan las peores condiciones para las trabajadoras domésticas. Para el año 2002, unas 5.015 trabajadoras domésticas se encontraban cotizando para el seguro del IPS. De acuerdo a datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, de la DGEEC, sólo el 7,5% de las trabajadoras domésticas contaban con algún seguro (público o privado), por debajo de la media de cobertura para todos los trabajadores (20% para las mujeres y 17,9% para los hombres), y de la media del sector informal, de 9,6% de cobertura para ambos sexos. En cuanto a la cobertura de jubilaciones y pensiones, sólo el 0,9% de las trabajadoras del servicio doméstico poseían un seguro, por debajo de la media en el sector informal (1,5%) y muy por debajo de la media del total de los trabajadores (15,5%).

[144] De acuerdo con la Ley N° 98/92, que modifica y actualiza diversas disposiciones del Decreto-Ley N° 1.860/50, el personal del servicio doméstico se encuentra cubierto por el seguro obligatorio del IPS, pero sólo en los riesgos de accidentes, enfermedad y maternidad (art. 2), y está excluido expresamente de la cobertura contra contingencias de largo plazo (invalidez y vejez). La Ley N° 98/92 no introdujo modificaciones en cuanto al alcance de la cobertura, sólo se limitó a modificar la base del cálculo y el monto de los aportes de las trabajadoras y sus patrones.

[145] Este requisito no está expresamente establecido en ninguna ley o resolución, pero sí está consagrado como una práctica administrativa constante y excluyente. La razón de esta disposición tampoco está muy clara. Posiblemente se fundaría en el supuesto de que, con posterioridad a esa edad, las mujeres no pueden contar con las mismas aptitudes físicas para las labores del servicio doméstico, quizá por el prejuicio de no asegurar a una población a una edad en que la mayor incidencia de enfermedades tornaría más deficitario aún ese seguro especial.

[146] En sus últimas Observaciones finales al Paraguay, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresó su inquietud por estas disposiciones y recomendó establecer mecanismos eficaces de supervisión del cumplimiento de la legislación vigente, en particular a las trabajadoras domésticas (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párrs. 30-31). Igualmente, sobre esta situación, el Estado de Paraguay ya fue observado en anteriores ocasiones por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Doc. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 38-40) y por el propio Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párrs. 16 y 27).

[147] Estas disposiciones son discriminatorias a la luz de la jurisprudencia del Comité (*Toonen c. Australia* comunicación 488/1992; *Young c. Australia*).

[148] Observación general N° 23.

[149] Corte I.D.H. *Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de Junio de 2005, párr. 225.

[150] 9.3 *The first issue before the Committee therefore is whether the authors' rights under article 27 of the Covenant have been violated by the Fisheries Settlement, as reflected in the Deed of Settlement and the Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Act 1992. It is undisputed that the authors are members of a minority within the meaning of article 27 of the Covenant; it is further undisputed that the use and control of fisheries is an essential element of their culture. In this context, the Committee recalls that economic activities may come within the ambit of article 27, if they are an essential element of the culture of a community. Communication 547/1993 Apirana Mahuika et al. v. New Zealand; Decision on admissibility; views of 20 October 2000. Ver inter alia las Vistas del Comité en Kitok v. Sweden, comunicación No. 197/1985, adoptada el 27 de julio de 1988, CCPR/C/33/D/197/1985, párrafo 9.2. Véase además las Vistas del Comité en los Casos Lansman, Nos. 511/1992, 26 de octubre de 1994 (CCPR/C/52/D/511/1992) y 671/1995, de 30 de octubre de 1996 (CCPR/C/58/D/671/1995).*

[151] 9.4 *The right to enjoy one's culture cannot be determined in abstracto but has to be placed in context. In particular, article 27 does not only protect traditional means of livelihood of minorities, but allows also for adaptation of those means to the modern way of life and ensuing technology. In this case the legislation introduced by the State affects, in various ways, the possibilities for Maori to engage in commercial and non-commercial fishing. The question is whether this constitutes a denial of rights. On an earlier occasion, the Committee has considered that: " A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27. Article 27 requires that a member of a minority shall not be denied his right to enjoy his own culture. Thus, measures whose impact amount to a denial of the right will not be compatible with the obligations under article 27. Íd. 6; véase adicionalmente Vistas del Comité en el caso No. 511/1992, Lansman et al. v. Finland, CCPR/C/52/D/511/1992, para. 9.4.*