

INFORME DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EL
CUMPLIMIENTO DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE LA
IV CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA MUJER

PARAGUAY A 20 AÑOS DE BEIJING 1995



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)
COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS
MUJERES (CLADEM – PARAGUAY)
COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)
COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)
EQUIPO FEMINISTA DE COMUNICACIÓN (EFC)

PARAGUAY A 20 AÑOS DE BEIJING 1995

INFORME DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE LA IV CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA MUJER

ORGANIZACIONES IMPULSORAS DEL INFORME:

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS
MUJERES (CLADEM – PARAGUAY)

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

EQUIPO FEMINISTA DE COMUNICACIÓN (EFC)

REALIZADO CON EL APOYO DE ONU MUJERES

ASUNCIÓN, 2015

Organizaciones impulsoras del informe:

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM – Paraguay)

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)

Equipo Feminista de Comunicación (EFC)

Equipo de redacción:

Daniela Benítez, Hilaria Cruzabie, Lilian Soto, Marcella Zub, María Luisa Duarte,

Mirta Moragas, María Molinas Cabrera, Myrian González, Norma Benítez, Pabla

Romero, Perla Álvarez, Raquel Escobar, Rodolfo Elías, Sandra Bosch, Susana Martínez

de Pintos, Tina Alvarenga, Venancia Cáceres de Pintos y Verónica Serafini

Coordinación y edición del informe:

Line Bareiro y Clyde Soto

El proceso de trabajo para elaborar este informe y su publicación

han sido posibles gracias al apoyo de ONU Mujeres

Primera edición

Asunción, 2015

Edición Gráfica: Juan Heilborn, Alejandra Corbeta

Impresión: SV Servicios Gráficos

 Esta publicación tiene Licencia Creative Commons (Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada).

Usted es libre de:

 Se puede copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

 Siempre que se utilicen los contenidos de esta publicación (en su totalidad o en parte), estos deberán ir acompañados por una nota mencionando la autoría y la organización que la publica, junto con el nombre completo, el lugar y el año de publicación.

 Se puede utilizar la obra original siempre que no se haga con fines comerciales.

ÍNDICE

7	Prefacio
9	20 años, muchos años - 20 años, un momento - 20 años, estancamientos - 20 años, gran transformación. A 20 años de la iv Conferencia Mundial de la Mujer: Beijing+20 en Paraguay
25	A. La mujer y la pobreza y F. La mujer y la economía
39	B. Educación y capacitación de la mujer
55	C. La salud de las mujeres
71	D. Violencia contra la mujer
87	E. La mujer y los conflictos armados
99	G. La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones
113	H. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer
129	I. Los derechos humanos de las mujeres
143	J. La mujer y los medios de difusión
157	K. Mujeres y medio ambiente
167	L. La niña
181	Las mujeres indígenas

PREFACIO

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995 ha sido y continúa siendo un evento emblemático que ha marcado la agenda de los Derechos de las Mujeres en estos últimos 20 años. A la conferencia asistieron representantes de 189 países y 4.000 organizaciones de la sociedad civil. Las mujeres levantaron sus voces, en sus múltiples lenguas, para afirmar que merecemos y exigimos los mismos derechos, para así construir estados de derecho y sociedades democráticas. Las mujeres partieron de Beijing con muchas esperanzas, con un camino bien trazado hacia la igualdad y compromisos firmes. El Plan de Acción de Beijing, con sus 12 áreas estratégicas, marcó muchas de las acciones que los Estados y la sociedad civil implementaron para avanzar en el adelanto de los derechos de las mujeres.

En 2015, veinte años después, se puede decir que ha habido avances importantes en los derechos de las mujeres; sin embargo, ningún país ha logrado la igualdad de género y los desafíos son todavía innumerables en todos los ámbitos. En el marco de la conmemoración de los 20 años de Beijing 1995, los estados de la región de América Latina y el Caribe han realizado informes nacionales, coordinados por la CEPAL, sobre los avances y desafíos que tienen los países en cada una de las 12 áreas estratégicas de la Plataforma de Acción de Beijing. El Estado paraguayo ha presentado su informe correspondiente; por su parte, en Paraguay varias organizaciones de la sociedad civil han elaborado el Informe sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer. El proceso de elaboración ha sido una experiencia ampliamente participativa, que ha permitido la reflexión y el análisis sobre los alcances, avances y desafíos de cada tema, con propuestas de recomendaciones para continuar avanzando en los derechos de las mujeres.

Esta revisión resulta estratégica en el marco de la Nueva Agenda de Desarrollo que los estados han suscrito en septiembre pasado, en el marco de la 70ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA70). En esta Nueva Agenda los estados miembros de la ONU se han comprometido con alcanzar para 2030 un mundo donde la igualdad sea una realidad extendida en todos los países, por lo que es fundamental apoyar de manera sostenida la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

En el centro de esta agenda está el reconocimiento de que el logro de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres son relevantes en todas las partes del mundo; que es responsabilidad de todas las personas; y que debe encontrarse en todos los ámbitos de las políticas. De hecho, los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen un objetivo independiente para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en otros objetivos, mediante algunas metas e indicadores.

Las organizaciones de la sociedad civil son aliadas estratégicas de ONU Mujeres a nivel global, como también en Paraguay, para el logro de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el goce pleno de sus derechos. ONU Mujeres apoya a las organizaciones de la sociedad civil a identificar nuevas oportunidades de participación en torno a los temas clave de la agenda mundial, así como para que sus puntos de vista y prioridades sean considerados en las agendas nacionales e internacionales de desarrollo.

Nos complace participar en la presentación de este documento, ya que constituye una fuente dinámica de ideas, reflexiones y propuestas para alcanzar el desarrollo con igualdad y la ciudadanía global de las mujeres. La Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, dice: “Nuestro objetivo es renovar el compromiso, fortalecer la acción e incrementar los recursos para alcanzar la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el cumplimiento de los derechos humanos de mujeres y niñas”. Nuestro objetivo es alcanzar un Planeta 50-50 antes de 2030. El mundo necesita la igualdad plena para que la humanidad prospere.

Carolina Taborga

REPRESENTANTE DE ONU MUJERES, PARAGUAY

20 AÑOS, MUCHOS AÑOS 20 AÑOS, UN MOMENTO 20 AÑOS, ESTANCAMIENTOS 20 AÑOS, GRAN TRANSFORMACIÓN

A 20 años de la IV Conferencia Mundial de la Mujer: Beijing+20 en Paraguay

Line Bareiro / Clyde Soto

El desafío

Cuando en 1995 las mujeres paraguayas organizadas, como tantas en todo el mundo, celebrábamos la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, emanados de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en la capital de China del 4 al 15 de septiembre de 1995, posiblemente no imaginábamos cuánto cambiarían nuestro propio país y el mundo entero con relación a los derechos de las mujeres. Y esto no significa que hoy los derechos estén plenamente respetados o vigentes, sino, sobre todo, que han pasado a formar parte ineludible de las agendas públicas. Y también que hemos logrado algunos avances que hace dos décadas parecían muy lejanos.

Cerca ya de los 20 años de la IV Conferencia Mundial, en el año 2014, la representante de ONU Mujeres en el Paraguay, Carolina Taborga, toma conocimiento del documento que la sociedad civil paraguaya había elaborado para la primera evaluación de la Plataforma de Acción, realizada el año 2000. Plantea la idea de que se debería reeditar un proceso y un documento como el de Beijing+5 y así se inició el proceso político- evaluativo Beijing+20, que se presenta en este libro.

Paraguay a 20 años de Beijing 1995 responde al desafío de informar, desde la perspectiva de mujeres de diversas organizaciones de la sociedad civil, sobre el desempeño del Paraguay con respecto a los compromisos y objetivos formulados en torno a las doce esferas de especial preocupación que estructuran a la Plataforma de Acción de Beijing. Un gran desafío, de contornos casi inabordables, ya que no solo estamos hablando de un largo lapso, sino además de una enormísima cantidad de hechos, eventos, hitos, cambios, estancamientos, retrocesos, demandas, luchas, perspectivas, posiciones y actoras.

Teníamos, sin embargo, numerosas bases y experiencias previas que nos alentaron a responder a la propuesta, pues en Paraguay tanto el proceso previo a Beijing 1995 como su seguimiento posterior, fueron tomados como oportunidades para que el movimiento feminista y de mujeres, así como activistas de otros diversos movimientos sociales, nos juntáramos para analizar cómo veíamos nuestra situación y para posicionarnos ante las actuaciones estatales con relación a los derechos de las mujeres. Y no solo hicimos este ejercicio cuando las conferencias, sino en numerosas ocasiones donde vimos la necesidad de colocar nuestras voces, independientes y comprometidas con la lucha por todos nuestros derechos.

Ha sido gracias a estos debates, evaluaciones y análisis conjuntos, que hemos podido construir el encuentro de nuestros deseos y transformarlos en ideas sobre cómo queremos que sea la vida para las mujeres, y no solo para nosotras sino para el país entero, y no solo para el país sino para el mundo, para todas las mujeres y para todos los seres humanos. Y de esta manera hemos ido constituyendo un discurso compartido, una idea de futuro hecha con la materia de nuestras expectativas, elaborada en múltiples jornadas donde nos escuchamos, intentamos comprendernos desde nuestra diversidad y traducimos nuestras miradas y nuestros acuerdos en palabras que, como ahora, quedan impresas en un documento.

El informe *Paraguay a 20 años de Beijing 95* fue elaborado a partir de una combinación entre miradas militantes y miradas expertas. Se convocó a un equipo de trabajo de personas que trabajan y son activistas sociales sobre los diversos temas contemplados en la Plataforma de Acción, para pedirles un artículo valorativo sobre cómo había respondido el Paraguay ante los objetivos estratégicos previstos en cada esfera de especial preocupación de la Plataforma. El punto de partida para estas miradas fue el año 2000, que fue cuando se presentó el primer informe de seguimiento a cinco años de vigencia de la Plataforma. Se pidió al equipo redactor que considere datos estadísticos solo a manera de ilustración, sin pretender exhaustividad, y que se enfoquen los objetivos estratégicos y las medidas que se consideren más pertinentes para nuestra realidad y para la evolución de los derechos de las mujeres en Paraguay.

Con ese insumo inicial, se convocó a talleres de discusión sobre cada tema, llamando a mujeres activistas de los diversos movimientos sociales y a personas interesadas en conversar y brindar su aporte para esta evaluación compartida. El equipo de trabajo introdujo las correcciones y sugerencias surgidas de dichos talleres, y el producto final fue socializado, analizado y corregido en un taller final de consulta y validación del resultado, con participación de más de 60 mujeres. Los debates y las sugerencias realizados

en los talleres fueron sistematizados por el equipo redactor, y los trabajos finales fueron recibidos y trabajados por un equipo de coordinación académica a cargo de quienes firmamos este artículo introductorio, del Centro de Documentación y Estudios. Junto con el CDE, todo el proceso de debate fue convocado por redes y organizaciones fraternas que trabajan en torno a los derechos humanos y a los derechos de las mujeres, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM - Paraguay), la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y el Equipo Feminista de Comunicación (EFC). Este mismo conjunto de organizaciones había trabajado de manera colectiva la elaboración del último Informe Sombra al Comité CEDAW, hecho en el año 2011.

Como ya se mencionó, la Plataforma de Acción de Beijing tiene doce esferas de especial preocupación. También el libro tiene doce artículos, pero uno de ellos se refiere a dos esferas juntas (la mujer y la pobreza y la mujer y la economía), en tanto se incluyó un texto que no trata de una esfera en específico, sino que es la mirada de las mujeres indígenas con relación a toda la Plataforma y a la vigencia de todos los derechos entre las mujeres de sus pueblos. Esto tuvo varias motivaciones: por una parte, dar destaque a un sector de mujeres que hace 20 años estaba escasamente visibilizado y casi enteramente ausente en los debates feministas. Sin embargo, las mujeres de los 19 pueblos indígenas del Paraguay, de cinco familias lingüísticas, tienen su propia mirada y su manera diversa, única en cada caso, de ver el proceso de las luchas por los derechos de las mujeres, frecuentemente subsidiario de lo que son nuestros países latinoamericanos en tanto estados constituidos desde procesos coloniales, y no siempre descolonizado en sus perspectivas. El artículo de las mujeres indígenas sobre su propia situación fue escrito de manera compartida por un equipo constituido por ocho integrantes, siete de ellas pertenecientes a los pueblos Aché, Guaraní Occidental, Ishir (Chamacoco) y Nivaclé, todas activistas de organizaciones de lucha por los derechos indígenas, conocedoras de las culturas indígenas y referentes de sus comunidades. Una compañera no indígena acompañó la redacción de este artículo.

En total, 18 personas formaron parte del esfuerzo de redactar las diversas partes de este informe, a más las dos que hicimos la coordinación académica: Daniela Benítez, Hilaria Cruzabie, Lilian Soto, Marcella Zub, María Luisa Duarte, Mirta Moragas, María Molinas Cabrera, Myrian González, Norma Benítez, Pabla Romero, Perla Álvarez, Raquel Escobar, Rodolfo Elías, Sandra Bosch, Susana Martínez de Pintos, Tina Alvarenga, Venancia Cáceres de Pintos y Verónica Serafini. Si bien todos los artículos llevan sus firmas, por responsabilidad sobre el producto y también por reconocimiento al trabajo

realizado, en realidad cada uno de los textos fue revisado de manera crítica por las más de 120 participantes de los talleres de consulta y el taller final donde se discutió el balance presentado en este informe. Es difícil registrar en autorías toda la riqueza de este trabajo compartido, pero es preciso dar destaque al valor colectivo de este esfuerzo.

Dos décadas que marcan diferencias para las mujeres

Aunque la canción diga “que 20 años no es nada” y aunque solo sea un breve lapso en el largo plazo de un país –y más de la humanidad–, valorar 20 años de evolución con respecto a una situación no es tarea fácil. Cuando se leen los artículos presentados en este informe, se visualiza de manera más enfática la complicación de dar un panorama que dé cuenta de lo central, sin perder toda la sustancia. En estas líneas se opta, por tanto, por hacer no un resumen o un recuento, sino más bien por anotar de manera sucinta algunas de las cuestiones que han marcado a la evolución de la lucha por los derechos de las mujeres y a su contexto en Paraguay. La idea es consignar algunos hilos analíticos que sean útiles para realizar la mirada temática específica que se ofrece en los artículos, y señalar algunas de las cuestiones que más relevancia han tenido en tanto cambios, estancamientos, o procesos.

Cuando se aprobó la Plataforma de Beijing, el Paraguay estaba apenas saliendo de su primer lustro como país en proceso democrático. La transición política posdictatorial iniciada en 1989, con la caída de la dictadura del militar Alfredo Stroessner, había pasado su primera etapa, llena de cambios en el marco institucional del Estado y en cuanto al disfrute de derechos civiles, antes enteramente conculcados. Al realizar la primera evaluación de la Plataforma de Acción en el año 2000, ya se consignaba que en la segunda mitad de los años 90 hubo un deterioro del ambiente sociopolítico, debido no solo a una cultura autoritaria, sino además a los intentos de ruptura del orden democrático por vía de golpes de Estado, al empeoramiento de la situación económica y a la profundización de las desigualdades, al clientelismo y la corrupción, a la mala administración de la justicia y a la brecha entre las leyes y su implementación real¹.

Quince años después, el Paraguay no ha superado de manera decidida estos factores que tiran hacia el estancamiento. Aunque los indicadores macroeconómicos hayan mejorado, e incluso permanecen altos para el contexto latinoamericano y hasta mundial, en realidad el Paraguay sigue siendo un país pobre, que invierte escasamente en el bienestar de su población y afectado por una extrema desigualdad. Ni los derechos ni la democracia salen

indemnes de un escenario como este. Aunque en la primera década del siglo XXI pareció lograrse progresivamente una mayor estabilidad política democrática, en realidad todo pareció derrumbarse con la crisis política del 2012, con la masacre de Curuguaty y la posterior destitución del entonces presidente Fernando Lugo por vía de un juicio político, que fue ampliamente calificado como “golpe blando”. Es decir, la amenaza golpista no fue erradicada del Paraguay y hasta se reeditó de manera traumática, interrumpiendo así la primera experiencia de alternancia política luego de 61 años ininterrumpidos de gobiernos de un solo partido, el Colorado. Las elecciones, si bien se fueron normalizando a lo largo de la transición, no soportaron el primer recambio de partido gobernante en la escala nacional. El clientelismo, la corrupción, el incumplimiento de las leyes y las falencias en la administración de la justicia, siguen igualmente siendo deudas de carácter casi permanente del Estado paraguayo para con su población.

Es decir, el Paraguay sigue aprisionado entre sus limitaciones e impedimentos en términos democráticos. Ante esto, una pregunta que debemos hacernos es: ¿pueden avanzar los derechos de las mujeres en el marco de un contexto político tan adverso? No hay una sola respuesta, pero quizás una de las cuestiones que en este informe es posible ver con claridad es que sí pueden avanzar, aunque tan solo sea en pequeñas parcelas del Estado y aun cuando esta construcción se haga principalmente desde abajo, desde las propuestas y exigencias de las organizaciones.

Hay varios ejemplos de esto. Si bien hay un largo listado de leyes propuestas y no aprobadas aún por el legislativo, y aun cuando una pregunta válida sería para qué queremos más leyes si hay tanta dificultad en su cumplimiento, hoy en Paraguay están colocadas en debate la no discriminación, la igualdad en el trabajo doméstico, la salud sexual y reproductiva e incluso –aunque con menos impacto– la despenalización del aborto. En todos estos casos, la sociedad civil ha impulsado y defendido sus propuestas, y logrado algunos cambios importantes, como la muy recientemente promulgada ley del trabajo doméstico. Ciertamente, Paraguay sigue teniendo muchas deudas, pero también es cierto que las mujeres y otros sectores organizados nunca han dejado de pelear derechos, y hasta han logrado avances, aunque no todos los deseados.

Una segunda cuestión es que las propuestas y los limitados cambios han sido y siguen siendo protagonizados por actoras/es sociales organizados, entre ellos actoras emergentes que hace 20 años, e incluso hace 15, apenas empezaban a vislumbrarse o no existían. Hay varios ejemplos: las mujeres lesbianas, las personas trans y todo el sector LGTBI; las mujeres indígenas, quienes han configurado sus propias redes y organizaciones; las mujeres tra-

¹ Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), *Implementación de la Plataforma de Beijing en el Paraguay, 1995-2000*, Asunción, CMP, UNIFEM y PNUD, 2001 p. 13.

bajadoras domésticas, protagonistas del gran cambio legal con relación a su sector, que seguirán luchando hasta alcanzar la equiparación salarial. Esto muestra el dinamismo de la lucha por los derechos de las mujeres, y una progresiva ampliación de la ciudadanía de sectores que se constituyen para reclamar derechos.

Una tercera cuestión es que también el Estado ha cambiado, aun cuando siga bajo el dominio de sectores conservadores y hasta retardatarios en términos democráticos y de derechos. A pesar de esto, se ha logrado instalar una amplia red de instancias que trabajan en torno a los derechos de las mujeres, a la igualdad y no discriminación, a los derechos humanos. Aun con altibajos, es con estas instancias y con sus mandos técnicos que desde las organizaciones y movimientos se logran los mejores resultados en cuanto a cambios pequeños –y a veces grandes– que van reconfigurando la disposición del Estado paraguayo con referencia a la igualdad de derechos para las mujeres. Aun así, es necesario señalar que el Ministerio de la Mujer –antes Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República– ha tenido un proceso desigual en este lapso: aun cuando ganó el poder de pasar a ser un ministerio y si bien ha logrado continuidad con referencia a algunos temas, las sucesivas administraciones no han salido indemnes de los vaivenes políticos y, sobre todo, no siempre ha podido sostener el rol de liderazgo e interlocución con todo el aparato estatal para el avance de los derechos de las mujeres.

Una cuarta cuestión, que es avance, es que en Paraguay también hay temas emergentes que se han ido posicionando o lo están haciendo de a poco. Entre ellos, citamos tres que tienen alto impacto en las posibilidades de avanzar hacia la igualdad: el de la paridad, donde aún no se tienen resultados (los números de la participación no muestran grandes avances) pero ya existe un amplio debate protagonizado sobre todo por mujeres políticas, el de las políticas de cuidado y la necesaria reconfiguración de la organización social de los cuidados y el trabajo doméstico, y el de los derechos sexuales y reproductivos, tema vigente que también ha despertado las más arduas diferencias entre quienes apoyan y quienes se oponen a estos derechos. En torno a estos temas hay disputa, hay debate, hay propuestas y, aun cuando no haya muchos logros –e incluso haya habido estancamientos y retrocesos, como en la cuestión de la educación en sexualidad–, se pueden llegar a producir importantes cambios en cuanto a las mentalidades y a las prácticas sociales.

Al mismo tiempo, y no es algo menor, al cabo de estos 20 años de vigencia de los compromisos de la Plataforma, no solo ha avanzado la lucha por los derechos de las mujeres, sino que también se ha consolidado la reacción conservadora y antiderechos. Esto ha sido visible de manera clara en casos emblemáticos, como el del embarazo de la niña Mainumby a los 10 años, que

en el año 2015 puso al Paraguay en la mira de todo el mundo debido a lo extendido de estos embarazos tempranos y riesgosos, y al cierre a las posibilidades desde el Estado de ofrecer a las niñas protecciones amplias y alternativas ante los embarazos forzados por violación. El conservadurismo está presente, y cada vez con mayor fuerza, entre las autoridades electas, por lo que necesariamente el desafío para las mujeres no es solo incidir en quienes deciden, sino, sobre todo, ocupar los espacios de poder desde donde se puede tomar estas decisiones.

Desde estas perspectivas, podemos afirmar que en estos 20 años se han reconfigurado muchas de las cuestiones centrales para el avance de los derechos de las mujeres, pero aunque hemos avanzado bastante en la formulación de nuestras demandas y propuestas, tenemos un déficit de logros: no logramos conmovir al poder, que sigue arrastrando los viejos vicios que enrarecen el ambiente y obstruyen la democracia que desde la sociedad civil se apuesta por construir, de manera insistente y comprometida.

1975-1995: Hacia Beijing con escala en Mar del Plata

Para comprender la relevancia que el proceso en torno a Beijing 1995 ha tenido para el movimiento feminista latinoamericano, es preciso hacer memoria y consignarla. Hacerlo tiene varios sentidos: por una parte brinda el contexto histórico de la evaluación que se presenta en este informe; por otra, permite hacer un registro y valoración analítica para construir nuestra propia historia.

Solo así también se entiende el por qué de la importancia que damos a este seguimiento y evaluación del proceso de Beijing, como un tiempo de grandes compromisos y cambios de relevancia, aunque también estancamientos, con relación a los derechos de las mujeres. Es que Beijing 95 no fue solamente el momento de la Conferencia: representó también un catalizador político para las fuerzas movimentistas del feminismo, que llevaban ya un tiempo reorganizándose para intervenir con fuerza y creatividad en el espacio político latinoamericano. Y en este movimiento, las mujeres paraguayas fuimos parte y protagonistas, actuando en nuestro espacio nacional y proyectándonos en los encuentros internacionales.

Nacer, crecer y confluir

La segunda ola del feminismo latinoamericano se conformó en confrontación con las dictaduras que ensombrecieron a la región en las décadas de los años 60, 70 y parte de los 80 del siglo XX. Esto se hizo construyendo voces propias y haciéndose espacio en partidos de izquierda, en muchos casos para acabar rompiendo con ellos y marcharse a levantar espacios propios, desde pequeños grupos, en diálogo con otros movimientos, aportando a la construcción del movimiento amplio de mujeres y haciendo educación popular.

Una característica singular de regionalidad le dio la organización de los Encuentros Feministas de América Latina y el Caribe, que se sucedieron y fueron creciendo desde 1981 en Bogotá², pasando por Lima (Perú), Bertioiga (Brasil), Taxco (México), San Bernardo (Argentina) y Costa del Sol (El Salvador), entre otras latitudes latinoamericanas. Ninguna otra región del mundo había desarrollado una estrategia similar.

En paralelo, se desarrollaba la agenda de las Naciones Unidas, desde 1975 en México, durante el Año Internacional de la Mujer. La mayor parte del movimiento feminista no consideraba suya esa primera Conferencia Mundial sobre la Mujer y más bien se sentía cercana al Foro paralelo presidido por Hortensia Bussi, viuda de Salvador Allende. A pesar de la distancia, México 1975 dio sustento a la creación del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)³ y de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que fueron naciendo en los años sucesivos.

Algunas compañeras participaron en la II Conferencia Mundial sobre la Mujer de Copenhague 1980, pero su impacto fue mínimo pese a su importancia social. Los caminos feministas y de las conferencias de la mujer se unieron para elaborar estrategias en Nairobi, 1985. Mujeres de distintas vertientes del feminismo se encontraron en Cuba antes de viajar a Kenia. El modelo de un foro de Organizaciones No Gubernamentales previo a la III Conferencia y organizado por la ONU sirvió de base para la gran movilización hacia Beijing 1995.

2 Ver Navarro, Marisa, *El primer encuentro feminista de Latinoamérica y el Caribe*, 1982, disponible en: <https://ideasfem.wordpress.com/textos/i/i21/> y 13 EFLAC, *Primer encuentro: Bogotá Colombia*, 1981, en: <http://www.13eflac.org/index.php/cosechando-memorias/1er-encuentro-bogota-colombia-1981>. consultas: 5 de septiembre de 2015.

3 Ambos organismos de Naciones Unidas fueron integrados, junto con otros, en ONU Mujeres desde su creación en 2010.

Ciudadanía internacional

Fue en el proceso previo a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer que las feministas latinoamericanas y caribeñas crecieron tanto conceptual como sustantivamente respecto a su propia ciudadanía y a la ciudadanía de las mujeres. Ese proceso fue un inmenso aprendizaje tanto para las agencias de las Naciones Unidas como para la sociedad civil de la región.

Habíamos dicho que en México 75 el Foro fue una reunión paralela, contestataria de la Conferencia oficial. No se tiene noticias de un foro de ONG en Copenhague 1980, pero el primer gran foro previo a las conferencias de la mujer fue en 1985, en Nairobi. Importantes feministas e integrantes de organizaciones de mujeres fueron invitadas a participar en ese foro, con una organización realizada por las Naciones Unidas. No importaba demasiado quién dirigía el foro sino participar en él y se contribuyó a las Estrategias de Nairobi. Posiblemente la más importante de esas estrategias haya sido la necesidad de contar con mecanismos estatales o mecanismos nacionales para lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

En el año 1993 fueron nombradas por Naciones Unidas tanto la coordinadora de la IV Conferencia, Gertrude Mongella, como la coordinadora global de las ONG, Supatra Masdit, y la directora Irene Santiago. Se nombró también a las coordinadoras regionales. No resulta demasiado claro cuál fue el procedimiento de nombramiento, ni qué dependencia de Naciones Unidas tomó la decisión. Lo cierto es que para América Latina y el Caribe fue nombrada como coordinadora de las ONG la chilena Susana Reich.

Un seminario sobre planes de igualdad, organizado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile, en septiembre de 1993, reunió a un importante grupo de feministas latinoamericanas, principalmente chilenas. Adriana Santa Cruz y Viviana Erazo eran referentes de primerísimo nivel en el continente, ya que eran directoras de uno de los principales espacios de reflexión y comunicación feminista, la revista y agencia de noticias Mujer/Fempres. Por cierto, junto con los Encuentros Feministas de América Latina y el Caribe, Fempres fue fundamental para generar y fortalecer una identidad regional entre las feministas y el movimiento amplio de mujeres.

Pues bien, fueron ellas, Adriana y Viviana, quienes alertaron sobre el absoluto desconocimiento que tenía y quería seguir teniendo la señora Reich respecto al movimiento latinoamericano y caribeño. Las discusiones se sucedían entre las feministas, en las pausas y al terminar cada jornada del seminario del SERNAM. Una vez más, Adriana Santa Cruz tuvo el liderazgo, proponiendo que el movimiento de la región pida a Naciones Unidas la destitución de la señora Reich y el nombramiento de Virginia Vargas Valente, más

conocida como Gina Vargas, como la coordinadora de las ONG de América Latina y el Caribe.

Virginia Vargas, más conocida como Gina, era y es una de las principales referentes del feminismo en la región, como una de las fundadoras del Centro de la Mujer Peruana, Flora Tristán, presente en los encuentros feministas y productora de un pensamiento que se enlazaba con los de otras regiones del mundo, pero tenían la marca crítica latinoamericana. En casa de Adriana se redactó la carta para enviar a una ONG de cada país de América Latina y el Caribe. Cada cual sacó su libretita y juntas: Adriana Santa Cruz, Viviana Erazo, Haydée Birgin, Gina Vargas, Teresa Rodríguez Allendes y Line Bareiro, pudieron completar la lista de números de fax de cada país (el correo electrónico aún era una tecnología lejana). Esa misma noche Teresa Rodríguez fue al local de ISIS Internacional, desde donde envió los faxes. No pasaron 24 horas cuando ya comenzaron a llegar los apoyos a la propuesta. En el Paraguay dio la casualidad de que ese día se reunía la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) ¡15 organizaciones paraguayas apoyaban la propuesta!

Así las mujeres la sociedad civil de América Latina y el Caribe se dieron, se otorgaron a sí mismas, el derecho de elegir a sus propias autoridades, rechazando nombramientos inconsultos y eligiendo a su coordinadora regional. Fue un acto formidable de ejercer ciudadanía regional para incidir en lo global, sin que nadie más que las mujeres organizadas hubiese aprobado ese derecho.

Adriana Santa Cruz viajó a New York y entregó la petición, con el aval de las organizaciones de mujeres de cada país latinoamericano y caribeño. Se aceptó nombrar a Virginia Vargas como coordinadora regional, sin destituir a la señora Reich, pero en los meses y años siguientes no se la volvió a ver ni sentir en este tema.

La Coordinación fue nombrada, pero sin recursos ni estructura. El movimiento peruano fue fundamental para estructurar a la región. Se conformaron seis coordinaciones subregionales: México, América Central, Caribe, Países Andinos, Brasil y Cono Sur. En la práctica, las dos últimas trabajaron conjuntamente durante todo el proceso.

Estrenando democracia y participación internacional

La VI Conferencia Regional para la integración de la mujer al desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe, se realizó en Mar del Plata, Argentina, en septiembre de 1994. Eso permitió una amplia participación de mujeres organizadas del Paraguay, ya que por la cercanía podíamos viajar por tierra, sin depender de contar con grandes financiamientos. Y la recién estrenada democracia posibilitó un rico y fundamental proceso de amplio debate en el Paraguay.

En febrero de 1989 cayó la larga dictadura de Alfredo Stroessner. El proyecto de modificación parcial del Código Civil que se había gestado en los últimos años de la dictadura, en amplios encuentros nacionales, permitió que el movimiento de mujeres fuese el único movimiento social que pudo presentar en ese mismo año un proyecto de ley producido participativamente y redactado por un equipo altamente calificado, con el liderazgo de Mercedes Sandoval de Hempel y la convocatoria y organización de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).

La otra gran propuesta interna fue la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, con el liderazgo de la Multisectorial de Mujeres del Paraguay. Los primeros años fueron intensos. Los foros de mujeres para la constituyente ofrecieron las propuestas que fueron asumidas por la Interbancada de Mujeres en la Convención Nacional Constituyente. Eso y la asesoría del Servicio de Formación y Estudios de la Mujer (SEFEM), permitió la incorporación de la igualdad en la Constitución Paraguaya de 1992, con artículos específicos a lo largo del texto, con la prohibición de toda forma de discriminación y la inclusión de importantes derechos, aunque algunos aún continúan siendo solamente letra sobre papel.

Como se tituló el Anuario Mujer del CDE de 1992, hubo una gran “Cosecha 92”⁴: ese año fueron aprobadas la Constitución igualitaria, la modificación parcial del Código Civil, Ley N° 1/92 y la creación de la Secretaría de la Mujer, Ley N° 34/92. Pero fue recién a finales de 1993 que el presidente Juan Carlos Wasmosy nombró a la primera ministra de la mujer, Cristina Solana Muñoz.

Con la experiencia de los foros para la constituyente, la CMP realizó nuevamente una convocatoria amplia y activamente participaron “la Red de Mujeres Municipales, mujeres políticas de todos los partidos y movimientos, dirigentes campesinas, la Central Nacional de Trabajadores y el Centro de Promoción de la Mujer”⁵ para organizar ocho foros preparatorios, cuatro de ellos regionales y cuatro sectoriales, todos llevados a cabo en 1994. Los foros

4 Centro de Documentación y Estudios (CDE) – Área Mujer, Cosecha’92. *Antiguos sueños, nuevos retos. Anuario Mujer 1992*, Asunción, CDE, 1994.

5 CMP, *Mujeres paraguayas camino a Beijing. Kuña Paraguay Beijing rapére*, Asunción, CMP, 1994.

regionales se realizaron en varias ciudades del país y los sectoriales fueron de mujeres trabajadoras urbanas, de campesinas, de políticas y de ONG (el que incluyó a feministas, profesionales y estudiantes). El Foro Nacional se llevó a cabo en Asunción en el mes de junio de 1994⁶.

La base de las discusiones fue un borrador de documento de las ONG paraguayas, preparado por un equipo formado por Clyde Soto, Mirtha Rivarola, Graziella Corvalán y Line Bareiro. Cada foro fue sistematizado, así como sus propuestas, y luego del Foro Nacional se finalizó el proceso de redacción y edición del documento “Mujeres paraguayas camino a Beijing” o “Kuña Paraguay Beijing rapére”⁷. Es decir, las paraguayas llegamos a la Conferencia Regional de Mar del Plata y a la Conferencia Mundial de Beijing con propuestas discutidas y aprobadas a través de un proceso participativo.

Habría que rescatar testimonios de lo que significó para las mujeres de ONG paraguayas su participación en el Foro de Mar del Plata. Hoy queremos rescatar que para muchas feministas del país fue un punto fundamental para una inserción en el movimiento feminista y amplio de mujeres de la región. Fortalecimos la pertenencia y pasamos a tener mayor presencia o a integrarnos en diversas redes políticas y temáticas del feminismo latinoamericano, y fuimos incluso constituyendo nuevas redes. Por citar algunos espacios, las feministas paraguayas son hasta hoy activas en el Comité de América Latina y El Caribe para la Promoción de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), en Católicas por el Derecho a Decidir, en la Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, en la Campaña 28 de Septiembre por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe, en la Articulación Feminista Marcosur (AFM), en la Campaña por una Convención Interamericana de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. La experiencia internacional se proyectó luego en las reuniones del Foro Social Mundial, y en otros múltiples espacios de encuentro y lucha de los movimientos sociales.

En Mar del Plata, además, una paraguaya, Line Bareiro, formó parte de la coordinación regional de ONG, redactó con Natacha Molina (de Chile) el preinforme regional de las ONG de América Latina y el Caribe sobre Ciudadanía y organizó, también con Natacha Molina, el panel sobre el mismo tema, que se extendió por dos días. La coordinación regional había decidido transformar el eje de Igualdad en Ciudadanía. Los tres ejes de la conferencia eran Igualdad, Desarrollo y Paz y en la región se los debatió como Ciudadanía, Ajuste estructural y Violencia contra las mujeres.

En los días del foro de ONG en Mar del Plata, fueron llegando compañeras de la sociedad civil y también de los gobiernos, que venían de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo que se acababa de realizar en El Cairo. ¡Por fin se había aceptado en un consenso internacional que la

6 CDE – Área Mujer, *De mujeres, clamores y luna. Anuario mujer 1994*, Asunción, CDE, 1997.

7 CMP, *Mujeres paraguayas camino a Beijing. Kuña Paraguay Beijing rapére*, op cit.

libre decisión del número y espaciamiento de los hijos es un derecho! Ya podíamos hablar de derechos reproductivos, más allá de nuestras propuestas. Cabe señalar en este momento que Beijing fue la última de las conferencias mundiales de los años 90 organizadas por las Naciones Unidas y llegó después de la Cumbre de la Tierra, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, reunida en Río de Janeiro en 1992, de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, reunida en Copenhague en los primeros meses de 1995.

Un hecho fortuito, la desarticulación del equipo técnico de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) poco antes de la Conferencia Regional, permitió, facilitó y casi obligó a una estrecha colaboración entre liderazgos feministas y el mecanismo nacional para la igualdad de las mujeres. Así, la ministra Cristina Muñoz invitó a Graziella Corvalán y a Line Bareiro a ser delegadas oficiales y portavoces del país en los grupos de trabajo de los gobiernos de la región. Ello se enlazó perfectamente con la estrategia feminista de incidir en las delegaciones oficiales, formando parte de las delegaciones cuando fuese posible.

El Foro y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer

Si la presencia paraguaya en Mar del Plata fue de unas 150 mujeres, hasta Beijing llegaron una treintena entre referentes de ONG y representantes del gobierno, que nuevamente integró a las mismas feministas de las ONG, que participaron en Mar del Plata, entre sus delegadas. El Foro Mundial de ONG de Mujeres se realizó en Huairou, entre el 30 de agosto y el 8 de septiembre de 1995. La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer se reunió en Beijing entre el 4 y el 15 de septiembre del mismo año. Unas 30.000 mujeres hicieron suya la capital de China, que tiene casi un cuarto de la población mundial. Posiblemente 30.000 personas no sean tantas en términos chinos, sin embargo, el Foro de Huairou y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer marcaron al mundo y tuvieron un importante impacto en el país anfitrión.

Algo interesante desde el Paraguay es que tres de las cuatro ministras de la mujer del Paraguay, que ocuparon el cargo por más de un año, estuvieron en Beijing: Cristina Muñoz, presidiendo la delegación oficial; Gloria Rubín, como una de las principales líderes feministas de la sociedad civil paraguaya, y Ana María Baiardi, como funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El gran producto de Beijing fue la Plataforma de Acción, con sus 12 áreas estratégicas, precedida de una Declaración. Y es justamente el cumplimiento de esa Plataforma lo que se evalúa en este documento. Junto con la Conven-

ción sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción constituye el mayor consenso mundial sobre derechos y políticas públicas para la igualdad de género, cuyo cumplimiento global hubiese significado una transformación del planeta hacia la igualdad, el desarrollo y la paz.

El proceso post Beijing y el futuro con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Hay coyunturas que favorecen la articulación entre diversas instancias como la sociedad civil, el Estado y la cooperación internacional. Tanto en el proceso hacia Beijing como en el post Beijing, en Paraguay se produjo esta articulación. Una razón importante fue que la entonces coordinadora residente del sistema de Naciones Unidas, Katiča Čekalovic, brindó todo su apoyo al proceso por la igualdad de las mujeres en el país y, entre otras cosas, había apoyado decididamente en 1993 la formación de la Red de Mujeres Municipales, que contaba con la colaboración de ONG feministas. Además, en 1995 el PNUD produjo un Informe Nacional de Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género⁸, realizado por un equipo de investigadoras feministas, junto al equipo del Informe de Desarrollo Humano. Debe tenerse en cuenta que UNIFEM no contaba con un equipo local y que Branca Moreira Alves, desde el Brasil, contribuyó todo lo posible, pero muchas iniciativas pudieron concretarse gracias a la buena disposición del PNUD en esos años.

Con esos antecedentes y lo ya explicado sobre la colaboración entre liderazgos feministas y la ministra de la Mujer, Cristina Muñoz, es comprensible que poco después del regreso de Beijing se realizara un encuentro de proyección de la Plataforma de Acción de Beijing en el Paraguay, en el que participaron las tres patas de la trama institucional para la igualdad de género.

Ese proceso no estuvo exento de tensiones. En el propio encuentro hubo una gran discusión entre quienes proponían trabajar con mujeres en situación de prostitución sobre sus derechos y quienes consideraban que eso era fomentar la prostitución, por citar solamente uno de los puntos de fricción. Sin embargo, hubo capacidad de generar articulaciones como la Mesa Tripartita de Beijing en la que participaba la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República por el Estado, la Coordinación de Mujeres del Paraguay por la sociedad civil y el PNUD por la cooperación internacional.

Hubo también otras agencias de cooperación, como Fondos Canadá, que adoptaron la misma metodología y ello permitió concretar iniciativas como la elaboración del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mu-

8 PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género 1995*, Asunción, PNUD, 1995.

eres 1997-2001⁹, del proyecto de ley contra la violencia doméstica, que fue promulgado como Ley N° 1.600/2000, y el Informe Beijing+5 de la sociedad civil¹⁰.

Ese año 2000 resultó muy productivo. Sin embargo, coincidió con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que en gran medida desplazó de las políticas públicas a la Plataforma de Acción de Beijing. Si bien entre los ocho ODM se encontraba uno sobre igualdad de las mujeres, además de la reducción de muerte materna, y que todos los demás objetivos hubiesen debido trabajarse con perspectiva de igualdad de género, lo cierto es que no fue así. Quizá una de las razones es que el financiamiento se dirigió más a los ocho objetivos del milenio que a toda la Plataforma de Acción de Beijing.

Además, a partir del año 2003 se inició un distanciamiento entre las organizaciones feministas y el mecanismo nacional. Lo cierto es que en los últimos 15 años, no volvió a registrarse una colaboración como la que se describió más arriba, y durante largo tiempo no hubo grandes nuevos logros legales ni institucionales, con excepción del cambio de status de la Secretaría de la Mujer a Ministerio de la Mujer en el año 2012.

Ciertamente, un instrumento como la Plataforma de Acción de Beijing es un instrumento orientador de políticas públicas, que los Estados aplican según su propio proceso. En la región, solamente Cuba hizo sus planes de igualdad enmarcándose en la Plataforma de Acción. En los demás casos, se la mencionaba pero no se seguían sus lineamientos.

Es probable que lo descrito anteriormente se deba a que la Plataforma de Acción no es vinculante. Es decir, si bien es resultado de un consenso muy amplio entre Estados de todos los continentes, no es de cumplimiento obligatorio porque no es ratificado por los Estados. Lo que en el caso paraguayo pudo verse es que en los años sucesivos, comenzó a crecer como marco orientador la CEDAW, que sí es un instrumento vinculante y que fue ratificado por Ley N° 1.215 de 1986, por lo que es parte del ordenamiento legal en Paraguay.

Por su parte, el Comité CEDAW monitoreaba no solo la implementación de la Convención en los 188 Estados Parte, sino también la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing. El Paraguay había presentado su primer informe (combinado con el segundo) en el año 1996, sin que hubiese informe de la sociedad civil. Sin embargo, en el año 2004, a propuesta de CLADEM Paraguay, se inicia un rico proceso de elaboración de un informe sombra, ya que el Estado paraguayo había decidido finalmente presentar su tercero y cuarto informes y quinto combinados. A la iniciativa de elaborar el informe

9 Secretaría de la Mujer – Presidencia de la República (SMPR), *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997–2001*, Asunción, SMPR, 1997.

10 CMP, *Implementación de la Plataforma de Beijing en el Paraguay, 1995–2000*, op. cit.

sombra se unieron otras redes, como la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)¹¹.

El vínculo con redes feministas globales resulta de especial importancia, sobre todo con IRAW – Asia Pacífico, cuyo programa de lo Global a lo Local se había especializado en informar, capacitar e incluso becar a militantes de la sociedad civil para elaborar informes sombra o alternativos y presentarlos ante el Comité CEDAW. Ello constituye un aporte de especial importancia. Una de las consecuencias del proceso fue no solo la participación de dos feministas: María Molinas y Graciela Mendoza en la sesión de CEDAW en la que el Paraguay mantuvo el diálogo constructivo con el Comité en el año 2005, sino que se amplió y profundizó el conocimiento y el uso de CEDAW. La experiencia fue modelo para la elaboración de otros Informes Sombra sobre distintos instrumentos del Sistema de Derechos Humanos de la ONU, fue también clave para realizar una amplia campaña para que hubiese una experta paraguaya en el Comité CEDAW (Line Bareiro, con mandato de 2011 a 2014), para la elaboración de otro Informe Sombra en el año 2011 y para una mayor presencia de la sociedad civil en el diálogo del Comité CEDAW con el estado paraguayo.

La aspiración de igualdad de mujeres y hombres no se ha cerrado. En plena conmemoración de los 20 años de Beijing, pasamos a tener un instrumento nuevo, posiblemente el más ambicioso, pues se propone terminar con toda forma de discriminación, lograr la igualdad sustantiva y el desarrollo sostenible para el año 2030. Nos referimos a los Objetivos de Desarrollo del Sostenible, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de septiembre de 2015.

Una nueva etapa se está iniciando, y nuevamente precisa que las mujeres estemos presentes, haciendo seguimiento, exigiendo y evaluando lo que hacen nuestros países para construir la igualdad por la que tanto hemos luchado siempre.

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

A. LA MUJER Y LA POBREZA

F. LA MUJER Y LA ECONOMÍA

Verónica Serafini Geoghegan

A los 20 años del compromiso asumido en la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas en Beijing, Paraguay enfrenta importantes retos en las esferas de la economía y la pobreza.

Si bien hay logros observables a través de algunos de los indicadores propuestos para el seguimiento de la referida Plataforma, también es cierto que el resultado habría sido más alentador de haberse empezado a tomar acciones de manera temprana. El Paraguay, aunque se comprometió con el cumplimiento de los postulados establecidos en la Plataforma en 1995, recién a partir del segundo quinquenio del siglo XXI inició algunos programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y se elevó la tasa de crecimiento promedio anual del gasto social como resultado de una mayor visibilidad de los problemas sociales y de la necesidad de enfrentarlos.

En este documento se presentan brevemente la evolución en los últimos años de las oportunidades laborales de las mujeres, su efecto en sus ingresos y en la pobreza, así como algunas brechas con respecto a los hombres.

Es importante señalar que la ampliación de las oportunidades económicas se relaciona tanto con el buen funcionamiento del mercado como con políticas que podrían haber mejorado las capacidades de las personas y la información sobre nuevas fuentes de empleo, opciones laborales o acceso a créditos, capacitaciones, canales de comercialización, entre otros. Sin embargo, la reducción de brechas o desigualdades por lo general requiere políticas públicas, ya que el mercado no solo no tiene mecanismos para reducirlas, sino que muchas veces buscando eficiencia, las amplía.

El Estado tiene como uno de sus roles más importantes la reducción de las brechas, ya que estas constituyen una de las fallas de mercado más importantes, además de que las medidas que contribuyen efectivamente a reducirlas son bienes públicos o semi públicos o tienen altas externalidades positivas,

como en los casos de la educación o de la provisión de información orientada a mejorar las oportunidades de trabajo.

En este sentido, el principal logro de las mujeres en la esfera económica ha sido su mayor inserción laboral y la menor pobreza de sus familias; sin embargo, este resultado se dio a la par de los avances logrados también por los hombres, por lo cual la reducción de las desigualdades se vio limitada.

A1. Revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres y apoyen sus esfuerzos por superar la pobreza

El modelo económico, sustentado en la producción y exportación de pocos productos agropecuarios y de escaso valor agregado impacta en las oportunidades económicas de hombres y mujeres en el sector rural. Este modelo ha generado una mayor concentración de la tierra, lo cual contribuyó a la expulsión de familias –y sobre todo jóvenes– hacia las ciudades¹². Las mujeres son particularmente afectadas, ya que deben salir a buscar mejores oportunidades fuera de su entorno de vida, migrando tanto dentro del país como hacia el exterior o permaneciendo en el campo en situación de desventaja.

Este mismo modelo económico, a pesar del sostenido –aunque volátil– crecimiento promedio del PIB en los últimos años, tiene poco impacto en las recaudaciones impositivas, por lo que el Estado no ha podido enfrentar con políticas de amplia cobertura y calidad los efectos negativos del mismo. Esta restricción fiscal explica, en parte, la ausencia de intervenciones públicas que pongan en práctica las normativas, las políticas y los planes que se diseñan. Si bien en 2005 se diseñó la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, su impacto fue escaso debido a la baja cobertura de los programas involucrados.

En 2005 empiezan los primeros programas de protección social dirigidos a la población no cubierta por el pilar contributivo. Algunos de estos programas están focalizados en poblaciones en situación de pobreza extrema (Programa Tekoporã) o que son sumamente vulnerables, como la niñez trabajadora (Programa Abrazo). Ambos programas se implementaron bajo los lineamientos establecidos en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, que incluye la creación de la Red de Protección Social.

Tekoporã es un programa de transferencias monetarias bajo el mismo esquema que los implementados en otros países de América Latina, como México, Brasil, Colombia, Bolivia; mientras que el segundo está dirigido a la disminución del trabajo infantil. En ambos casos son las madres las principales receptoras de los beneficios monetarios, así como las responsables del cumplimiento de los compromisos asumidos por la familia.

Desde una mirada de género, estos programas son criticados porque asumen a las mujeres en el hogar –y sobre todo a las madres– solo en ese rol,

12 Riquelme, Quintín, "Agricultura campesina y desarrollo sustentable. Déficit y carencias de una política pública integral". *Debate. Revista digital de políticas públicas*, (2), abril-mayo 2014: 21-27; Riquelme, Quintín, "El contexto del estudio", en *Los sin tierra en Paraguay*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2003; Soto, Clyde, González, Myrian y Dobrée, Patricio, *La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidados en Argentina. Transferencia de cuidado y desigualdades de género*, Santo Domingo, ONU Mujeres, 2012. Disponible en: <http://www.informativomujer.org.py/nim/publicacion/la-migracion-femenina-paraguaya-en-las-cadenas-globales-de-cuidados-en-argentina-transferencias-de-cuidados-y-desigualdades-de-genero/>. Consulta: 15 de septiembre de 2014.

sustentando la eficacia de los programas en el tiempo de trabajo de ellas, sin intervenciones en la flexibilización de la división sexual del trabajo al interior de los hogares ni en el sector público para socializar parte de la carga de trabajo familiar que asumen las mujeres¹³.

En 2009 se inició la implementación de una pensión alimenticia para adultos mayores en situación de pobreza. Este programa es de carácter no contributivo e incluye a una mayor proporción de mujeres que de hombres debido a la mayor longevidad de ellas.

En el ámbito de la protección social contributiva, en 2009 a través de la Resolución N° 089-012/2009, el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social (IPS) aprobó la extensión del Régimen Especial del Seguro para todo el país a los/as trabajadores/as domésticos/as, de las cuales el 93% son mujeres¹⁴. Anteriormente el beneficio alcanzaba solo a Asunción. Bajo este régimen las trabajadoras del sector y sus familias cuentan con aseguramiento en salud, quedando pendiente el beneficio de la jubilación. Recientemente, en 2013, la Ley N° 4.933/13 autorizó la incorporación voluntaria a trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al seguro social, tanto en salud como en jubilaciones¹⁵.

La estabilidad macroeconómica lograda en los últimos años permitió mantener el nivel de inflación relativamente estable, situación que benefició particularmente a las familias en situación de pobreza y a trabajadores asalariados, por el impacto que tiene el aumento en el nivel de precios en la capacidad adquisitiva del ingreso. No obstante, la ausencia de políticas contracíclicas y que protejan el país de la inestabilidad internacional originó que una parte importante del aumento de la pobreza en 2006 se debiera al incremento de los precios mundiales de los alimentos.

13 Rodríguez Enríquez, Corina, "Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina", en Sanchís, Norma (comp.), *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*, Buenos Aires, Red Internacional de Género y Comercio, 2011. Disponible en: <http://www.iio.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09471.pdf>. Consulta: 15 de septiembre de 2014; Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, *Informe anual 2012. Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2013. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042_OIG-ISSN_WEB.pdf. Consulta: 15 de septiembre de 2014.

14 Lilian Soto, *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay. Información para el debate*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2014, p. 10.

15 Para el caso de las trabajadoras domésticas esta inclusión es desventajosa y discriminatoria, pues el salario mínimo del sector estaba fijado como apenas el 40% del piso general, en tanto que el aporte a la seguridad social bajo esta ley es mayor que bajo el régimen de trabajo en situación de dependencia. Cabe señalar que ha habido cambios importantes en la legislación relativa al trabajo doméstico, aún pendientes de promulgación por parte del Poder Ejecutivo hasta fines de agosto de 2015; sin embargo, el piso salarial para el trabajo doméstico sigue discriminado, pues fue fijado en un 60% del salario mínimo vigente para las demás ocupaciones.

A2. Revisar las leyes y las prácticas administrativas para asegurar a la mujer igualdad de derechos y de acceso a los recursos económicos

F1. Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos

Desde la firma de la Plataforma de Beijing, los principales avances han sido los normativos, la mayoría ocurridos en los años posteriores a la caída de la dictadura. Congruente con la Constitución de 1992, en 1995 se aprobó un nuevo Código Laboral (Ley N° 496/95), en el que se consagra el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por sexo (igual pago por igual trabajo), la protección a la mujer embarazada y en periodo de lactancia, la sanción y protección contra el acoso sexual y, finalmente, se otorga algunos beneficios al trabajo doméstico, manteniendo varias disposiciones discriminatorias¹⁶.

En 1998 entra en vigencia el nuevo Código Penal (Ley N° 1.160/97), que impulsa una mayor responsabilidad paterna, ya que incluye la pena de cárcel a quienes que no cumplan con las obligaciones relativas a la prestación de alimentos. Esta es la única excepción legal a la prohibición de prisión por deudas y reglamenta al artículo 53 de la Constitución Nacional.

La protección al trabajo infantil fue garantizada a través de la ratificación de varios convenios de la OIT: en 2001 el Convenio N° 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (Ley N° 1657/01) y en 2003 el Convenio N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (Ley N° 2.332/03). Esta normativa tiene particular importancia para las mujeres, ya que el "criadazgo" es una práctica todavía vigente con múltiples consecuencias negativas para las niñas y adolescentes.

En 2002 se aprueba el Estatuto Agrario (Ley N° 1.863/02), que en su artículo 2 promueve el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra y su arraigo a través de la titulación de sus tierras y del acceso al crédito y al apoyo técnico. Esta misma ley pone a las mujeres jefas de hogar en primer lugar en el orden de preferencia para la adjudicación de tierras sometidas a reforma agraria, así como la prórroga para el pago de las cuotas en un 50% del plazo para dichas adjudicatarias. La promulgación de esta ley fue el resultado del trabajo de las organizaciones de mujeres campesinas¹⁷.

16 Como ya se señaló, con la excepción del salario mínimo, la mayor parte de las diferencias discriminatorias serían superadas con la nueva ley del trabajo doméstico, pendiente de promulgación en 2015.

17 En julio de 2015 hubo una innovación legal, con la puesta en vigencia de la Ley 5446 de Políticas públicas para mujeres rurales, que "tiene como objetivo general promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales; fundamentales para su empoderamiento y desarrollo" (artículo 1).

La importante participación relativa de las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en la estructura económica paraguaya impulsó en el año 2012 la promulgación de la Ley N° 4.457 para promover a las MIPYMES. Esta misma Ley creó el Vice Ministerio de MIPYMES dentro del Ministerio de Industria y Comercio. Dada la gran cantidad de mujeres que trabajan por cuenta propia y en pequeños emprendimientos, esta norma tiene la potencialidad de mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de generación de ingreso para muchas de ellas.

En 2013 fue promulgada la Ley N° 4.951 “de inserción al empleo juvenil” con el objetivo de fomentar la capacitación e impulsar mayores oportunidades laborales para jóvenes de 18 a 29 años, y particularmente para personas con discapacidades, mujeres y para quienes se encuentran en situación de pobreza. Esta normativa fue criticada por varios sectores por considerar que viola artículos constitucionales que protegen el empleo.

Si bien el marco jurídico creó las condiciones necesarias para mejorar las condiciones económicas de las mujeres y sus familias, las políticas públicas para operacionalizar y aplicar los mandatos establecidos fueron escasas o de baja cobertura, por lo cual su impacto ha sido poco perceptible por la ciudadanía y tampoco existen evaluaciones que permitan revertir dicha percepción.

Un tema pendiente de reforma del marco legislativo es la eliminación de la discriminación jurídica que aún persiste en las normas laborales del trabajo doméstico remunerado con respecto al salario, el horario de trabajo y la seguridad social. Actualmente existe una reforma legislativa en fase final –en espera de promulgación– para igualar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas; sin embargo, la discriminación salarial seguirá vigente¹⁸.

En los últimos años el sector público creó instancias específicas para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas. Las instituciones relacionadas con la política económica han sido menos permeables a esta iniciativa.

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) contaba con la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora. Este Ministerio además coordinaba dos instancias intersectoriales con potencialidad para impulsar una mayor autonomía económica de las mujeres: la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil y la Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de Oportunidades. En 2014 fue creado el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, donde quedó nuevamente instalada la mencionada Dirección. No obstante, más allá de la existencia o no de una institución específica dirigida a

¹⁸ Pese al trabajo de las organizaciones del sector, el Congreso nacional sancionó en marzo de 2015 la nueva ley repitiendo la discriminación salarial (60% del mínimo legal), y sin establecer límites a la jornada de trabajo sin retiro. La nueva ley fue vetada en lo relativo a la edad mínima, pues si bien el Congreso aprobó la ley estableciendo 16 años, el Ejecutivo propuso aumentar a 18, es decir, mayoría de edad, en consonancia con las demandas de los sectores organizados de trabajadoras. El veto fue aceptado y a fines de agosto de 2015, solo se espera la promulgación de esta nueva ley.

las mujeres o con el objetivo de incorporar el enfoque de género en la política pública, el principal desafío en este caso es el diseño de una política laboral, teniendo en cuenta que esta no existe en Paraguay.

Desde 2004 Paraguay integra la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) en el marco del Tratado del MERCOSUR, que tiene como un grupo temático el de igualdad de género. Esta instancia busca incorporar el enfoque de género en los programas de agricultura familiar. Dados los indicadores económicos que muestran la peor condición relativa de las personas que viven y trabajan en el sector rural paraguayo, el número de mujeres que trabaja en el sector agrícola, y la doble desigualdad que enfrentan las mujeres campesinas, esta instancia tiene una alta potencialidad no solo para mejorar la situación de ellas, sino también para reducir las brechas existentes en su relación con los hombres. El desafío es que los acuerdos consensuados en la REAF permeen la estructura del sector público y los programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

El MAG cuenta con la Dirección de Género y Juventud Rural, pero con escasa capacidad técnica y de incidencia y sin los recursos suficientes para cumplir con sus objetivos; mientras que el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (NDERT) tiene la Dirección General de Género, Generación y Etnia Rural.

Desde la Plataforma de Beijing entraron en vigencia tres planes nacionales de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PNIO) 1997-2001, 2003-2007 y 2008-2017. Varios planes nacionales y sectoriales también fueron puestos en práctica, que incluyeron lineamientos específicos dirigidos a las mujeres: el Programa de gobierno 1999-2003 (incluyó algunos lineamientos con enfoque de género), el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, que incluye un apartado denominado Política de Género para el Desarrollo Agrario (2007), la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (2006), el Marco Estratégico Agrario (2009-2018), el Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013) y la Política Pública de Desarrollo Social (2010-2020).

Desde 2009 se inició un proceso de incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto a través de la conformación de una instancia de trabajo integrada por el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de la Mujer, para ayudar a los demás ministerios y secretarías a incorporar dicho enfoque en sus principales programas presupuestarios.

Además de los vacíos señalados, la incorporación del enfoque de género en las políticas existentes en todas sus fases –planificación, implementación, programación presupuestaria y evaluación– es un desafío pendiente en la

gestión pública paraguaya, sobre todo en el ámbito económico, donde esta perspectiva ha permeado menos que en las políticas sociales.

Algunos grupos de mujeres no cuentan con políticas ni programas específicos a pesar de que existen demandas en tal sentido y, en algunos casos, se encuentran en el discurso público, como es el caso de los pueblos indígenas. Las personas con discapacidad, las personas trans y las mujeres indígenas se encuentran particularmente olvidadas, tanto en el sistema de estadísticas nacionales como en las acciones públicas.

A3. Dar a la mujer acceso a mecanismos e instituciones de ahorro y crédito

F3. Proporcionar servicios comerciales, capacitación y acceso a los mercados, información y tecnología, particularmente a las mujeres de bajos ingresos

F4. Reforzar la capacidad económica y las redes comerciales de la mujer

Debido a que una parte importante de la población económicamente activa y de las familias en situación de pobreza se encuentran en el sector rural y por la incorporación de Paraguay a la REAF, varios programas agrícolas dirigidos al fortalecimiento de la Agricultura Familiar (AF) fueron fortalecidos en los últimos años.

En el caso de la agricultura familiar, la demanda de muchas mujeres campesinas es que se las deje de ver como agentes secundarios de la finca y como madres solo responsables de la alimentación de la familia. Esta demanda surge debido a que los servicios de extensión agropecuaria les llegan poco y sin considerarlas a ellas como productoras y proveedoras. La queja de las mujeres es que aun cuando están a la cabeza de la finca, el trabajo de los extensionistas con ellas se reduce a la capacitación en huertas; mientras que las mujeres exigen formación para la producción de renta.

La situación de las mujeres campesinas se verifica en varios indicadores. Uno de ellos es el de acceso a la tierra, uno de los problemas más graves del sector rural y que afecta particularmente a las mujeres. Ellas recibieron apenas el 13,6% de las tierras fiscales distribuidas en los últimos años por el INDERT, mientras que solo el 17,8% de los títulos otorgados fue para mujeres. Esta última cifra se eleva al 30% entre 2010 y 2012 según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)¹⁹.

De la misma manera, si bien la asistencia técnica agropecuaria tiene baja cobertura, en las mujeres es aún menor. Solo el 19,2% de ellas recibió la asistencia de algún programa de extensión agropecuaria²⁰. Situación similar ocurre con el acceso al crédito: del total de créditos otorgados por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) en 2006, solo el 6,4% fue destinado a mujeres, siendo el monto promedio también menor, 1.407.580 guaraníes para ellas y 1.732.000 guaraníes para los hombres. Estas cifras constituyen avances, teniendo en cuenta que en la década anterior las mujeres prestatarias solo

19 Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, *Aplicación de políticas nacionales para habilitar a las mujeres de las zonas rurales de Paraguay*, noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/paises/paraguay/noticias/mujeres-rurales-paraguay>. Consulta: 15 de septiembre de 2014.

20 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Situación de las mujeres rurales. Paraguay*, Santiago (Chile), FAO, 2008, p. 88.

representaban el 1%²¹. En el año 2012 en el CAH se abrió una línea de crédito exclusiva para mujeres campesinas; desde sus inicios, unas 2.000 mujeres han obtenido sus primeros préstamos.

En el año 2000 se crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal, Ley N° 1.652) que se suma al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNNP), ambas con competencia en los ámbitos de formación técnica y laboral. Estas instituciones tienen la potencialidad de mejorar las capacidades laborales de la población y especialmente de las mujeres, de manera a ampliar sus oportunidades de empleo y reducir la segregación ocupacional observada, que se traduce en menores ingresos y malas condiciones laborales.

En materia de políticas públicas, uno de los vacíos más importantes en los dos ámbitos de la Plataforma de Beijing que se abordan en este documento es la ausencia de una política laboral. Más allá de las acciones de capacitación realizadas por el SNPP y Sinafocal, de una oficina de empleo con competencias para la intermediación laboral y del rol de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, no existen otras intervenciones. Si se analiza la cobertura y los fondos disponibles para estas tres acciones: generación de capacidades, intermediación laboral y fiscalización, solo la primera cuenta con recursos importantes para generar impacto.

21 *Ibid.*, p. 93.

A4. Formular metodologías basadas en el género y realizar investigaciones para abordar el problema de la terminación de la pobreza

En materia de información, es necesaria la encuesta de uso del tiempo para debatir estratégicamente las políticas que ayuden a visibilizar el trabajo no remunerado y a reducir los riesgos que conlleva no solo para las mujeres adultas, sino fundamentalmente para las mujeres adolescentes jóvenes, el trabajo doméstico y de cuidado que llevan a cabo y que en muchos casos interrumpe su trayectoria educativa y laboral.

La reducción de las desigualdades en el Paraguay tiene aún el desafío de instalar el tema en la agenda y el debate público. Mientras el Estado no asuma la existencia de brechas en casi todos los ámbitos: económico, social, cultural, regional, la incorporación de la perspectiva de género en la política pública seguirá siendo parte de un discurso vacío de contenidos programáticos y de escaso impacto en las condiciones de vida.

F2. Facilitar el acceso de la mujer, en condiciones de igualdad, a los recursos, el empleo, los mercados y el comercio

F5. Eliminar la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo

Desde la década de los noventa, la participación económica de las mujeres ha venido incrementándose, pasando de 25,8% a 35,0% de 1992 a 2002²². Para el último año con disponibilidad de datos (2013), esta cifra se eleva al 51,9%. Esto significa que en dos décadas se duplicó la proporción de mujeres que trabaja o busca trabajo, lo cual redujo las brechas con respecto a los hombres, cuya tasa de participación se mantuvo inalterable.

El aumento de la participación económica de las mujeres es coincidente con cambios que la sociedad paraguaya está verificando, particularmente las mujeres. La evidencia indica un mejoramiento de las credenciales educativas, una progresiva urbanización –con lo cual se amplían las oportunidades laborales– y la reducción de las tasas de fecundidad²³.

22 Serafini, Verónica, *Mujer paraguaya. Tendencias recientes*, Fernando de la Mora, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), 2005, p. 23.

23 Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), *Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva 2008. ENDSSR 2008. Informe final*, Asunción, CEPEP, 2009; Heikel, María Victoria, "Paraguay. Dimensión de la pobreza y relaciones de género en el sector rural", en Valenzuela, María Elena y otros, *Políticas de empleo para superar la pobreza*, Santiago (Chile), OIT, 2004; Campos, Celcy, *Participación de mujeres y desigualdades de género en el mercado laboral de Paraguay*, Asunción, Banco Mundial, s.f.

El análisis de los promedios nacionales esconde diferencias importantes entre las mujeres y brechas más amplias con respecto a los hombres. Vivir en el campo o ser parte de los pueblos indígenas disminuye la participación económica femenina y aumenta las desventajas con respecto a los hombres. Las mujeres campesinas tienen menores oportunidades de trabajo remunerado tanto desde la oferta (ofrecen menos su trabajo) como desde la demanda (están más desempleadas) que las mujeres que viven en áreas urbanas.

Entre las mujeres indígenas empeora esta situación. Mientras que la tasa de actividad de las mujeres en el sector urbano llega al 54,6%, la de las mujeres campesinas disminuye al 47,2% y la de las indígenas a un tercio –variando entre 32,0% a 38,0% dependiendo de la etnia-. Las mayores brechas se observan entre hombres y mujeres indígenas.

CUADRO N° 1

TASA DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN, DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN
POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO (%).

INDICADORES	TOTAL			URBANA			RURAL		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Tasa de actividad	62,6	73,8	51,9	62,1	70,6	54,6	63,4	78,3	47,2
Tasa de ocupación	95,0	95,5	94,3	94,1	94,2	93,9	96,4	97,2	95,1
Tasa de desempleo abierto	5,0	4,5	5,7	5,9	5,8	6,1	3,6	2,8	4,9
Tasa de subocupación total	19,1	16,3	23,0	18,2	14,7	22,3	20,5	18,3	24,5

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013. Serafini, Verónica, *Análisis de las brechas de género*, Asunción, ONU Mujeres, 2014.

Las brechas no solo se observan en el nivel de actividad. Si bien los problemas del mercado laboral son comunes a ambos sexos, el desempleo y el subempleo tienen mayor incidencia en las mujeres. La baja calidad de los empleos y la inactividad impactan negativamente en la autonomía económica de las mujeres. El 37,0% de las mujeres mayores de 15 años no cuenta con ingresos, frente a solo el 19,6% de los hombres. Casi la mitad de las mujeres se encuentra inactiva, frente a un cuarto de los hombres. La razón principal para los hombres es el estudio; sin embargo para las mujeres este motivo tiene menor peso, teniendo una alta relevancia las “labores del hogar” y los “motivos familiares”. Esta situación da cuenta del impacto que podría estar teniendo la asignación de los roles de género en la exclusión del mercado laboral y, por consiguiente, en la autonomía económica de las mujeres.

El análisis de la estructura laboral da cuenta de la segregación motivada por razones de género relacionada con la división sexual del trabajo. El trabajo por cuenta propia es la categoría ocupacional que mayor participación relativa de las mujeres presenta, y le sigue en importancia el trabajo doméstico. Para los hombres, en cambio, el trabajo en el sector privado es el más importante y le sigue el trabajo por cuenta propia.

Numerosa evidencia empírica nacional e internacional señala la necesidad que tienen las mujeres de elegir ocupaciones que les permitan conciliar el trabajo doméstico y familiar con el remunerado. Por ello el peso del trabajo por cuenta propia. Sin embargo, esta decisión trae aparejada precariedad laboral, ya que la posibilidad de entrar y salir del mercado y la flexibilidad de horario traen consigo inestabilidad en los ingresos, falta de seguridad social e imposibilidad de construir capital social. A esta situación se agregan su escasa acumulación de activos y su baja inclusión financiera. Esta conjunción de malas condiciones laborales aumenta sus riesgos y disminuye sus ingresos.

La segunda ocupación más importante para las mujeres es el trabajo doméstico remunerado, que afecta además a niñas y adolescentes. El trabajo doméstico está discriminado en el propio Código Laboral, ya que este permite un pago menor al salario mínimo y el disfrute de menores beneficios laborales que otras ocupaciones.

La tercera ocupación más importante para las mujeres en términos relativos es el empleo en el sector público. El peso del trabajo en el sector público se relaciona con la ampliación de la cobertura de las políticas de salud y educación, lo que creó puestos de trabajo como personal de salud y docentes. Estas dos áreas de trabajo se vinculan de manera directa con los roles de cuidado asignados tradicionalmente a las mujeres²⁴.

Si bien las antes nombradas constituyen ocupaciones que podrían considerarse extensiones de sus funciones en la esfera privada y que reproducen una representación social estereotipada de las mujeres, el trabajo en el sector público presenta mayor protección que otras ocupaciones, ya que cuenta con acceso a algún programa de jubilación y disfruta ventajas derivadas del carácter colectivo de su forma de organizarse, como la posibilidad de la sindicalización o de la participación en otras instituciones como cooperativas, asociaciones, entre otros. Pero además, en el año 2011 se aprobó por Decreto 7839 el Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública del Paraguay 2011-2014, que incluye acciones afirmativas de promoción de la igualdad y no discriminación de las mujeres y transversalmente una perspectiva de igualdad de género.

24 Serafini, Verónica, *Análisis de las brechas de género*, Asunción, ONU Mujeres, 2014.

F6. Fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia.

La política de cuidado es uno de los vacíos más importantes que presenta el Estado paraguayo en lo que a políticas de género se refiere. Salvo la exigencia de contar con guarderías a empresas de más de 50 trabajadoras (disposición sobre cuyo cumplimiento no hay fiscalización ni información), no existen lineamientos que guíen la implementación de acciones enfocadas a lograr una distribución más equitativa de las responsabilidades y el tiempo asignado al trabajo doméstico y de cuidado, tanto al interior de los hogares como en la misma sociedad.

Las iniciativas desde el sector público son escasas, de baja cobertura y con horarios que no resuelven los problemas de cuidado para la niñez ni para la familia. El cuidado de las personas adultas mayores debería constituir una preocupación, dado el proceso de envejecimiento de la población.

La política de cuidado debe dirigirse tanto a implementar estrategias que reduzcan el tiempo y el esfuerzo de las mujeres en los hogares como guarderías, extensión de la jornada escolar, servicios públicos de salud para adultos mayores, entre otros, como a campañas e intervenciones para concientizar y lograr que los hombres compartan esta responsabilidad.

Dejar a las mujeres como responsables exclusivas de las tareas domésticas y de cuidado les impide insertarse en el mercado laboral y acceder a mejores puestos de trabajo. Esa exclusividad de su rol genera representaciones sociales que se trasladan al mercado bajo la forma de prejuicios y desigualdades. La existencia de segregación ocupacional y discriminación salarial podrían estar señalando la persistencia de juicios erróneos por parte de los empleadores sobre el mayor costo laboral de las mujeres, derivado de su maternidad o de sus responsabilidades al interior de la familiar.

B. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LA MUJER

EL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO: ENTRE LA EXPANSIÓN DE LA DEMANDA SOCIAL Y LA ARREMETIDA CONSERVADORA

Rodolfo Elías

Introducción

A veinte años de la adopción e implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, resulta sumamente oportuno analizar los avances de la igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres en la educación formal paraguaya.

La educación, en sus diferentes modalidades, es un ámbito central en la búsqueda de la equidad de género y la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, dada la importancia de la institución educativa por su cobertura y por su rol en la construcción de valores, actitudes y prácticas en las/los estudiantes. Como se señala en la Declaración de Beijing: “La creación de un entorno educacional y social en el que se trate en pie de igualdad a las mujeres y los hombres y a las niñas y los niños, en el que se los aliente a alcanzar su pleno potencial, respetando su libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencias, y en el que los recursos educacionales promuevan imágenes no estereotipadas de las mujeres y de los hombres contribuiría eficazmente a eliminar las causas de la discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre las mujeres y los hombres”²⁵.

El análisis que aquí presentamos se basa en los principales documentos, marcos normativos y políticas públicas en el campo de la educación que se han formulado e implementado, en su mayoría, en el contexto de la Reforma Educativa iniciada a principios de los años noventa²⁶ del siglo XX. Por una

25 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, 1995, p. 27.

26 Cabe citar la Ley General de Educación (1998) y otras leyes, como la que declara la gratuidad de la educación inicial y de la educación media; los planes educativos vigentes, tales como el Plan Nacional de Educación 2024, el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, la Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas y el Plan Educativo Plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay. Este conjunto de documentos representa la concreción de los principios y objetivos de la política educativa paraguaya actual.

parte, esta Reforma ha tenido logros en términos de ampliar el acceso a la educación y de incorporar aspectos relevantes en la política educativa, tales como la alfabetización en la lengua materna. En ese contexto se generaron espacios para plantear visiones innovadoras, como es el caso de la perspectiva de género en el diseño curricular y en la capacitación de docentes. Por otra parte, se han señalado críticas a la Reforma tanto en sus principios orientadores, como en su modelo de gestión y sus resultados, lo que ha dado lugar a nuevas perspectivas en el campo de la educación, que constituyen paradigmas aún emergentes.

También debemos examinar las líneas referidas a la educación que se encuentran en los Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Estos planes, impulsados por la Secretaría de la Mujer (actual Ministerio de la Mujer) han establecido las bases para el desarrollo de programas y proyectos orientados a promover la perspectiva de género y la superación de la discriminación de la mujer en el sistema educativo, tales como el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME).

Una referencia especial merece el Marco Rector Pedagógico de Educación en Sexualidad, por su importancia para los derechos sexuales y reproductivos de niñas, niños y adolescentes, y las resistencias que generó, evidenciando posturas conservadoras de diversos sectores sociales vinculados al ámbito de la educación.

Conjuntamente con el análisis de políticas, examinamos datos provenientes de las estadísticas educativas nacionales generados por la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y otras fuentes, que permiten observar tendencias en término de acceso y eficiencia del sistema educativo. Consideramos como línea de base los resultados reportados en el informe sobre educación y capacitación de la mujer realizado en el Informe No Gubernamental de la Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay (1995-2000).

B1. Asegurar la igualdad de acceso a la educación

Incorporación del enfoque de género en la educación

La revisión del marco normativo y de los planes educativos nos permite afirmar que en el siglo XXI se han dado pocos avances respecto a la incorporación de la perspectiva de género en la formulación de las políticas educativas, en comparación con la década de los noventa. Lo que en el informe anterior sobre cumplimiento del eje educación de la Plataforma de Acción se señalaba como un logro²⁷, hoy se encuentra menos evidente en planes y programas educativos.

Considerando el periodo 1995-2000 podemos citar, en primer lugar, la Ley 1.264 (Ley General de Educación) aprobada en 1998, que incluye entre sus principios el rechazo a toda forma de discriminación²⁸. En segundo término, el Plan Estratégico de la Reforma Educativa: Paraguay 2020, que entró en vigencia en 1995, señala que se debe tener en cuenta la perspectiva de género para preparar libros de textos para todos los grados y para elaborar las guías de autoaprendizaje²⁹.

El Plan 2024, que entró en vigencia en el año 2011, plantea como uno de sus grandes desafíos la universalización de la educación: “que asegure la igualdad de oportunidades como un derecho humano fundamental, esto es garantizar la inclusión de todos y todas en una educación de calidad” (p. 13)³⁰. Este Plan hace referencia al tema de la desigualdad y la discriminación de la mujer en el sistema educativo: “además de las desigualdades económicas, sociales o educativas, existen grupos afectados por una discriminación general (ser mujer) y otros por su identidad étnica – cultural (ser indígena)” (p. 51). Dentro de la visión del sistema educativo se señala que la educación debe contribuir a la cohesión social, a la igualdad de género, al respeto y valoración de las etnias (p. 66). Sin embargo, en las líneas estratégicas y en el listado de acciones no se visibiliza iniciativa o actividad que incorpore una mirada de género y que ayude a desarrollar mejores condiciones educativas para superar el sexismo y la discriminación de género en el sistema educativo.

Resulta a su vez necesario, hacer referencia al III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017, cuyo objetivo

27 Corvalán, G., “Educación y capacitación de la mujer”, en Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), *Informe no gubernamental de la implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995-2000*, Asunción, CMP, 2001.

28 República del Paraguay, *Ley General de Educación*, Asunción, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), 1998.

29 Ministerio de Educación y Culto (MEC), *Plan Estratégico de la Reforma Educativa: Paraguay 2020*, Asunción, MEC, 1996.

30 Ministerio de Educación y Cultura (MEC), *Plan Nacional de Educación 2024: Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*, Asunción, MEC, 2011. Disponible en: <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/2344>. Consulta: 12 de septiembre de 2014.

es promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, siendo el Ministerio de la Mujer (antes Secretaría de la Mujer) el ente rector, responsable de impulsar su implementación. Uno de los ámbitos abordados en este Plan es el de equidad de la educación con el objetivo de asegurar el pleno acceso y permanencia de mujeres y hombres en el sistema educativo y la incorporación de la equidad de género en las prácticas pedagógicas del aprendizaje³¹.

Otro plan relevante en el campo educativo es el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Este Plan fue elaborado por los Ministerios de Educación y Salud y por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y fue presentado en el año 2011. El Plan incluye entre sus principios la universalidad y no discriminación y menciona en algunas ocasiones la equidad de género en sus acciones, pero de forma tangencial³².

Un hecho importante en este periodo fue la Ley 4.088 del año 2010 que establece la obligatoriedad y la gratuidad de la educación inicial y la educación media, ampliando lo formulado en la Ley General de Educación que declaraba obligatorios los nueve años de la educación escolar básica. Finalmente, un avance que se puede mencionar es que las dos instituciones escolares públicas que eran de educación diferenciada por sexo, una para hombres y otra para mujeres, se han transformado en colegios mixtos. Tal es el caso del Colegio Nacional de la Capital, que el MEC declaró mixto en el año 2004 y del ex Colegio Nacional de Niñas, convertido en el Colegio Asunción Escalada, mixto desde el año 2005.

Acceso y permanencia en la educación formal

En cuanto al análisis de las estadísticas educativas, en términos generales las mismas indican que existe una paridad de género en cuanto al *acceso* a la educación formal en Paraguay, incluso con tendencia a una mayor participación de mujeres. Esto lo muestra el Índice de Paridad de Género (IPG) que es el resultado de la división del número de mujeres matriculadas (numerador) por el número de hombres matriculados (denominador)³³.

31 Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), *III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017*, Asunción, SMPR, UNFPA, 2008.

32 Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNNA), *Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, Asunción, MEC, MSPYBS, SNNNA, 2011.

33 Un valor de 1 indica paridad, si es inferior a 1 muestra menor matrícula de mujeres respecto a los hombres y superior a 1 mayor matrícula de mujeres.

GRÁFICO N° 1

ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO (IPG) PARA LA TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN. TODOS LOS NIVELES COMBINADOS (EXCEPTO PRE – PRIMARIA)



Fuente: ED Stats World Bank <http://datatopics.worldbank.org/education/>

El análisis global del IPG también genera resultados similares al analizar cada nivel educativo por separado. Según un informe sobre la educación en Paraguay, en la matrícula neta por nivel educativo en el periodo 2000-2010 podemos notar que en la educación preescolar se observa un estancamiento (alrededor del 70%), en los dos primeros ciclos de la educación escolar básica se da una disminución pasando de más del 90 al 85%, un aumento en el tercer ciclo subiendo de 50 a más de 60% y un aumento también en la educación media pasando del 30 al 40%³⁴.

Si bien los porcentajes de deserción son similares en mujeres y hombres, las niñas y las adolescentes están expuestas a situaciones particulares –tanto en sus familias, en sus comunidades como en las escuelas– que atentan contra su trayectoria educativa. En las familias, las adolescentes deben asumir el cuidado de sus hermanos y hermanas menores y las tareas domésticas. Están expuestas al acoso y al abuso sexual, lo que muchas veces conduce a embarazos, debido a la ignorancia y al sometimiento al varón, sea un amigo, un compañero o un adulto que abusa de ella en su familia o en la propia escuela. Estas situaciones limitan las posibilidades educativas de las niñas y adolescentes y reproducen sus condiciones sociales de discriminación y pobreza. La escuela, si bien ha dado muestras de avances, tampoco promueve acciones preventivas y apoyos especiales a niñas que se encuentran embarazadas para que no abandonen su educación³⁵. Cabe señalar que en el año 2010 se ha san-

34 Instituto Desarrollo y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), *Informe de progreso educativo Paraguay*, Asunción, Instituto Desarrollo, 2013.

35 Elías, R. y Molinas, J., "La deserción escolar de adolescentes en Paraguay", en Cueto, S. (ed.), *Reformas pendientes en la educación secundaria*, Santiago (Chile), Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 2009.

cionado una ley (Ley N° 4.048/10) que protege a las estudiantes embarazadas y que tiene como objetivo el ingreso y la permanencia en el sistema educativo. Hasta el momento no se cuenta con estudios sobre la implementación de esta Ley en las instituciones educativas y su impacto en la deserción de las niñas y adolescentes.

B2. Eliminar el analfabetismo entre las mujeres

Entre el año 2000 y 2014 se han implementado varias estrategias de alfabetización por parte del Estado tales como PRODEPA-PREPARA, Bi-alfabetización Castellano-Guaraní y “Yo sí puedo”. Durante el período 2004-2008 el MEC implementa el Plan Nacional de Alfabetización “Por un Paraguay Alfabetizado” y posteriormente, en el marco de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 se incluye como programa emblemático del gobierno a “Paraguay lee y escribe”, cuyo objetivo fue satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a un proceso de educación a lo largo de toda la vida y una participación más activa en la sociedad. Este programa incluyó la campaña de alfabetización con el método cubano “Yo sí puedo” y fue efectuada parcialmente, no alcanzando las metas previstas.

Las estadísticas muestran una tendencia a la disminución del analfabetismo³⁶ en el período 2000-2011, especialmente durante los años 2000-2005, estabilizándose en los siguientes años y registrándose nuevamente una disminución en el año 2011. La tasa de analfabetismo pasó de 8,4 en el año 2000 a 4,7 en el año 2011. A pesar de esta disminución, se mantiene una brecha entre hombres y mujeres, teniendo estas últimas mayores niveles de analfabetismo. En el año 2001 la tasa de analfabetismo de las mujeres era de 9,9 y de los hombres 6,9 pasando en el año 2011 a 5,6 de las mujeres y 3,8 de los hombres. Esta diferencia es aún mayor en zonas rurales.

Sin embargo, debemos reconocer la limitación de este indicador, ya que es una información auto-declarada y reduce la alfabetización a una categoría dicotómica (alfabeto / analfabeto) y unidimensional (lecto-escritura) y no toma en cuenta el contexto lingüístico paraguayo, con un elevado porcentaje de guaraní-hablantes y con programas educativos que en su mayoría se desarrollan en castellano. Un estudio recientemente realizado en el país, que mide directamente la competencia lectora, es el Programa de Evaluación y

36 La definición de analfabetismo utilizada en este informe está asociada a un nivel educativo de segundo grado o menos.

Monitoreo de la Alfabetización (LAMP, por sus siglas en inglés). Este estudio muestra que alrededor del 25% de la población joven y adulta (15 años o más) tiene un nivel 1 de alfabetismo tanto en la comprensión lectora de textos en prosa, documentos y números, que equivale al nivel más bajo de alfabetismo. Los reportes actuales de LAMP no tienen información desagregada para mujeres y hombres³⁷.

La población indígena constituye el grupo social que tiene menor acceso a la educación formal en Paraguay. Según datos de 2008, el 40% de la población indígena es analfabeta, comparado con el 5% de la población no indígena. Esta situación ha sido denunciada en Informes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁸. Las personas indígenas tienen un promedio de tres años de estudio, cinco años menos que la población no indígena y menos del 3% de la población indígena llega a la educación media. Informes recientes muestran que la matrícula es inferior en las mujeres en todos los niveles educativos, pero esta brecha tiende a disminuir³⁹ aunque no se identifican programas específicos dirigidos a las mujeres ni se incluye la perspectiva de género⁴⁰.

B3. Aumentar el acceso de las mujeres a la formación profesional, la ciencia, la tecnología y la educación permanente

La participación de las mujeres en la educación universitaria es fundamental para generar cambios sociales y culturales, aportar al desarrollo económico y crear condiciones para construir igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En esta sección analizaremos el acceso de las mujeres a la universidad y su participación en el campo de la investigación científica y tecnológica, identificando tendencias y brechas. Las fuentes utilizadas son las estadísticas publicadas por la Universidad Nacional de Asunción (UNA)

37 Zarza, D., Briet, N., Carona, O. y Barrios Sosa, F., “Evaluación y monitoreo del alfabetismo en Paraguay, algunos resultados del LAMP”. *Revista Paraguaya de Educación*, N° 4, 2014.

38 Ver, por ejemplo, el Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de septiembre de 2007. En la Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar los informes periódicos segundo, tercero y cuarto de Paraguay, se señala la necesidad de dar una respuesta al alto nivel de analfabetismo (82%) de los Países Tavyterã.

39 Elías, R., Briet, N. y otros, *Escuelas de comunidades indígenas en Paraguay: Análisis de datos 2006–2011*, Asunción, Instituto Desarrollo, MEC, UNICEF, 2013.

40 Dirección General de Educación Indígena (MEC), *Plan Educativo Plurilingüe desde los Pueblos Indígenas en Paraguay 2013-2018*, Asunción, MEC, 2013.

y datos dados a conocer por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

La estadística de la Universidad Nacional de Asunción (2012) muestra un predominio de matrícula femenina: las mujeres constituyen el 56% de las/los postulantes a ingresar, el 58% de las/los ingresantes, el 54% de las matriculadas y matriculados y el 60% de las egresadas y egresados. La tendencia es a un aumento de la participación de mujeres por sobre la de los hombres. En el año 2003 el porcentaje de mujeres del total de la matrícula de la UNA fue del 52%, subiendo en el año 2012 al 54%.

El porcentaje de egresadas y egresados por facultad indica que las mujeres son: el 56% de las egresadas y egresados de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, el 52% de Ciencias Médicas, el 17% de Ingeniería, el 66% de Economía, el 82% de Odontología, el 81% de Química, el 78% de Filosofía y Ciencias Humanas, el 41% de Agronomía, el 48% de Veterinaria, el 68% de Arquitectura, el 45% de Politécnica, el 63% en Ciencias Exactas y Naturales, el 91% en Enfermería y Obstetricia y el 70% en Trabajo Social. Como se puede observar, las carreras con preponderancia masculina son las tecnológicas (ingeniería y politécnica) y las de áreas productivas (agronomía y veterinaria).

Un hecho que cabe destacar fue la implementación en la UNA de la maestría en Género y Desarrollo entre los años 2000 y 2006. La currícula seguía la estructura de las teorías de género, desarrollo humano y derechos humanos y tuvo por directoras y docentes a destacadas exponentes del feminismo paraguayo. Participaron aproximadamente 30 estudiantes, pocas realizaron sus tesis y la maestría no tuvo continuidad⁴¹.

En cuanto a la participación de las mujeres en actividades científicas, podemos tomar como indicador el porcentaje de mujeres que han sido categorizadas por el Programa Nacional de Incentivo a Investigadores (PRONII) impulsado, por el Conacyt. El objetivo del PRONII es promover el fortalecimiento y la expansión la comunidad científica, para lo cual realiza convocatorias para la categorización de investigadoras e investigadores en los niveles I, II o III. En la última convocatoria, realizada en el año 2013, fueron categorizados 347 postulantes.

De acuerdo a la lista preliminar de personas seleccionadas por el PRONII 2013⁴², se registra un 51% de mujeres. La participación de las mismas en las áreas de ciencia, ciencias agrarias y naturales es de 38%; en ciencias sociales y humanidades el 40%; en ingeniería, tecnología, matemática, informática y

41 Entrevista a Carmen Colazo, ex directora de la Maestría en Género y Desarrollo, setiembre 2014.

42 Se puede consultar la lista preliminar de investigadoras e investigadores categorizados en http://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/pronii_2013_o.pdf. consulta: 12 de septiembre de 2014.

física el 17% y en ciencias de la salud, química y biología hay una amplia mayoría de mujeres: 77%. Al examinar la distribución por niveles del PRONII (donde el más alto es el Nivel III) podemos observar que en el Nivel I 54% son mujeres, en el Nivel II 13% y no hay mujeres en el Nivel III. La tendencia en el PRONII coincide con la revisión de la matrícula de la UNA en cuanto a áreas de participación académica y científica de las mujeres. Es interesante notar que a pesar de la cantidad de mujeres categorizadas, la mayoría se ubica en el Nivel I y ninguna mujer se encuentra en el Nivel III.

Por otra parte, a pesar del aumento de los niveles educativos, las disparidades en el ingreso según género persisten. Según el Informe de Desarrollo Humano (2013) al considerar hora trabajada y años de estudio, las mujeres ganan el 86,9% del ingreso de los varones, en promedio⁴³.

B4. Establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatoria

Dos aspectos resaltantes en este periodo son: el debilitamiento del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME) y la suspensión del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.

El PRIOME, iniciado en el año 1997 a partir de un convenio de cooperación interinstitucional entre la Secretaría de la Mujer y el Ministerio de Educación, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), fue considerado un significativo avance en el informe no gubernamental de la implementación de la Plataforma de Beijing en el periodo 1995-2000.

El PRIOME surgió con el objetivo de coordinar acciones que propendan a la incorporación y desarrollo efectivos de la perspectiva de género en educación. Los objetivos específicos fueron: definir un espacio de coordinación nacional y de asesoramiento en género al Ministerio de Educación y Cultura, con la participación de organismos no gubernamentales; incluir el componente de género en la capacitación docente; participar en el análisis y la reforma curricular y en la elaboración de textos y materiales educativos introduciendo la perspectiva de género; y, sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de eliminar la discriminación de género en la educación.

43 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Paraguay: Empleo, género y desarrollo humano". *Revista Humanum*, versión digital. Disponible en: <http://www.revistahumanum.org/revista/paraguay-empleo-genero-y-desarrollo-humano/>. Consulta: 12 de septiembre de 2014.

Luego de un periodo de mucha actividad, el PRIOME ha dejado de tener una incidencia importante en la formulación de políticas, en la elaboración de los contenidos programáticos y de los textos y en la formación de docentes, llegando en la actualidad a prácticamente desaparecer. A pesar que en el año 2008 se firmó un nuevo Convenio entre el MEC y la entonces Secretaría de la Mujer y se incluyó al Instituto Superior de Educación (ISE) como un espacio de formación en temas de género, la iniciativa fue perdiendo impulso.

Por otra parte, el Marco Rector Pedagógico fue una propuesta para trabajar la educación en sexualidad desde el sistema educativo. Para la elaboración de este documento se conformó un Comité Gestor integrado por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia, el Viceministerio de la Juventud, la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), la Red de ONGs que trabajan en VIH Sida y agencias de las Naciones Unidas. El objetivo fue definir los principios y las directrices orientadoras y reguladoras para su abordaje e implementación en el sistema educativo paraguayo formal y no formal, con base en el Plan Nacional de Educación 2024. Como principal objetivo, el Marco Rector proponía desarrollar un abordaje integral de la sexualidad desde un enfoque de Derechos Humanos, promoviendo la expresión de la afectividad, la solidaridad, el respeto por la diversidad y la corresponsabilidad de la escuela con la familia y otras instancias involucradas en la formación integral de la persona.

Cabe señalar que esta propuesta no fue implementada, ya que en el 2011 el Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Resolución N° 35.635, suspendió la socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, así como su implementación en el sistema educativo. Esta suspensión se debió a una fuerte presión al MEC y al gobierno ejercida por los sectores conservadores de la iglesia católica y otras iglesias cristianas, que se tradujo en una intensa campaña mediática y por pedido del propio Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). Se argumentó como crítica al Marco Rector que el mismo estaba basado en una “ideología de género”, término utilizado por sectores de la Iglesia Católica que buscan desvalorizar y deslegitimar los principios y fundamentos del análisis de género y del pensamiento feminista.

Un aspecto clave para lograr un sistema de educación y capacitación no discriminatoria es la formación inicial y en servicio del profesorado. La docencia ha sido históricamente una tarea femenina muy próxima a los roles tradicionales de las mujeres: mujer – madre – educadora. Esta situación se

mantiene en la actualidad con una tendencia a mayor participación de docentes hombres en los niveles educativos superiores y un predominio de mujeres en los niveles iniciales y básicos, los más próximos a los roles de cuidado. Según la Estadística Educativa (2012), el 82% de las docentes de educación inicial y preescolar son mujeres y este porcentaje baja al 62% en la educación media.

Con la ausencia del PRIOME no se ha tenido mucha incidencia en la formación de docentes desde una perspectiva de género. Podemos citar como una experiencia positiva en este periodo la formación de estudiantes de Formación Docente en salud sexual reproductiva realizada en 23 Institutos de Formación Docente (IFD) en el periodo 2003 al 2008, realizada por el MEC conjuntamente con la ONG Base Educativa y de Apoyo Comunitario (BECA)⁴⁴. El propósito de este proyecto fue que docentes se especialicen en temas relacionados con la sexualidad desde un enfoque integral y con perspectiva de género en el marco de los derechos sexuales y reproductivos.

44 Por otra parte actualmente en algunos departamentos del país, organizaciones de origen religioso capacitan a docentes en la “abstención sexual”, con la aprobación de autoridades educativas y locales.

B5. Asignar recursos suficientes para las reformas de la educación y vigilar la aplicación de esas reformas

Los datos indican que Paraguay tiene un gasto *per cápita* en educación considerablemente menor al de los países del Mercosur y al promedio de América Latina y el Caribe y con una tendencia al aumento de esta brecha entre el Paraguay y los demás países de la región. El poco crecimiento del gasto público en educación y la lentitud de los procesos administrativos generan dificultades en la ejecución de proyectos y en el mejoramiento de la infraestructura y los insumos escolares.

Según un informe de la UNESCO de 2012, la situación paraguaya muestra una tendencia opuesta a países como Argentina, Brasil y Chile. Por ejemplo, mientras Argentina en 1999 invertía el 4,6% del Producto Nacional Bruto (PNB) en educación, en el año 2010 pasó al 6,2%. Por el contrario Paraguay invertía el 5,1% del PNB en 1999 y el año 2010 bajó al 4,1%⁴⁵.

Asimismo, cabe señalar que más allá del PRIOME, que en su etapa inicial tuvo un fuerte apoyo de la Agencia de Española de Cooperación Internacional (entonces AECEI, hoy AECID), y de algunos proyectos puntuales como el de formación docente en salud sexual y reproductiva, que contó con el apoyo de agencias de las Naciones Unidas y el soporte técnico de la ONG BECA, no se han desarrollado programas o proyectos desde el Estado para impulsar acciones dirigidas a incorporar y desarrollar el componente género en la educación.

B6. Promover la educación y la capacitación permanente de las niñas y las mujeres

La educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) y, particularmente, los programas de alfabetización, han tenido un impulso importante en el país y han sido un campo donde el análisis de género y la consideración de los mecanismos de discriminación y exclusión han estado presentes en los lineamientos de la política.

La Dirección General de Educación Permanente del MEC publicó en el año 2011 un documento donde se establecen los principios y las estrategias de la política de educación de personas jóvenes y adultas en Paraguay. Este documento es el resultado de un proceso de consultas y discusiones con los diferentes sectores implicados en la educación de personas jóvenes y adultas y constituye el marco de las políticas de EPJA en Paraguay.

45 Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Seguimiento a las metas de Educación para Todos (EPT) en el mundo, París, UNESCO, 2012.

Entre los principios que sostienen esta propuesta se menciona la educación con enfoque de género que, según el documento, permite incluir una mirada de las desigualdades generadas, sostenidas y naturalizadas desde la cultura en base al sexo, el género, la orientación sexual y la identidad de género⁴⁶. Considerando los planes educativos actuales, es el documento que asume más claramente un enfoque de género y propone en sus acciones visibilizar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación basada en el sexo, género, la orientación sexual y la identidad de género en el acceso a la educación, al trabajo y a la participación en la vida cultural. Este plan, cuya implementación no tuvo la continuidad deseada, constituye actualmente el marco de la política de EPJA en el país.

El Programa de Educación Básica Bilingüe y Media PRODEPA Ko'è Pyahu, llevado a cabo por el MEC con apoyo de la AECID entre los años 2002 y 2012, es uno de los programas que ha logrado mayor impacto en el campo de la educación de personas jóvenes y adultas. El PRODEPA ha conseguido ampliar la cobertura de las distintas modalidades educativas para personas jóvenes y adultas en los 17 departamentos del país para responder, respondiendo a las demandas de zonas prioritarias. Los programas educativos desarrollados incluyeron alfabetización, educación básica, educación media y formación profesional.

La evaluación de la cobertura de las ofertas del PRODEPA indica que se llegó a más de 850.000 personas matriculadas en dichas ofertas formales a lo largo de la implementación del programa. PRODEPA ha alcanzado avances en lo que respecta a una mayor accesibilidad y equidad de grupos en situación de vulnerabilidad, específicamente para la atención a demandas de las mujeres, la educación de jóvenes y adultos con discapacidad y la atención a comunidades indígenas, con el fin de promover y difundir el derecho a la no discriminación⁴⁷. También se pueden mencionar experiencias recientes de cursos dirigidos a trabajadoras domésticas remuneradas. Este proyecto fue desarrollado por la Dirección de Educación Permanente del MEC con apoyo de UNICEF y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)⁴⁸.

46 Ministerio de Educación y Cultura (MEC) – Dirección General de Educación Permanente, *Namyendy tata: Encendemos fuego. Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas 2011-2024*, Asunción, MEC, 2011.

47 Rivero, J., Elías, R. y otros, *Evaluación final del Programa de Educación Básica Bilingüe y Media PRODEPA KO' E PYAHU*, 2012. Disponible en: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/2013_rpb_prodepa_evaluacion_final_15_de_marzo_2013conanexo.pdf. Consulta: 12 de septiembre de 2014.

48 Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), *Trabajadoras domésticas culminan la Educación Básica*. Disponible en: <http://www.oei.org.py/index.php/109-trabajadoras-domesticas-culminan-la-educacion-basica>. Consulta: 12 de septiembre de 2014.

Conclusiones

A pesar de la creciente participación de las mujeres en los ámbitos educativos y científicos, persiste una mayor tasa de analfabetismo en las mujeres, una menor presencia de las mismas en carreras universitarias tecnológicas y vinculadas a la producción agropecuaria, una menor presencia femenina en los niveles más altos de las actividades científicas y una disparidad en el ingreso que afecta negativamente a las mujeres.

La revisión de los avances en el campo educativo en el periodo 2000-2014 lleva a concluir que no se observa un progreso en cuanto a la formulación e implementación de políticas educativas que apunten a la igualdad de género y a la promoción de los derechos de las mujeres. Se puede notar poca referencia al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en los lineamientos de los planes elaborados por el sector educativo. Por otra parte, se han debilitado las acciones como las que llevaba a cabo inicialmente PRIOME en cuanto a la revisión de programas de estudio, textos, formación docente.

Un ámbito de la educación que ha desarrollado marcos conceptuales y pedagógicos coherentes con la perspectiva de género es la alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas. Con sus altibajos, la EPJA ha incorporado en sus programas, como el de Bi – Alfabetización, una mirada a la problemática de la discriminación y desigualdades de género. Se ha trabajado con respecto a las relaciones entre mujeres y hombres en la sociedad como relaciones construidas a lo largo de la historia, que cambian continuamente y se manifiestan de formas diferentes dependiendo de cada lugar y de cada época⁴⁹.

Iniciativas como la del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, han recibido una enorme oposición promovida por sectores conservadores de la sociedad, lo que resultó en la suspensión del abordaje de esta problemática desde el sistema educativo formal. Parecería que inicialmente la enunciación en los documentos y planes educativos de la perspectiva de género no generaba mayor preocupación, pero en los últimos años se ha fortalecido una corriente que ataca directamente conceptos ampliamente aceptados y utilizados en educación, como el de género, y sugiere la idea la instalación de una “ideología de género”, entre otros conceptos⁵⁰, como un elemento negativo que debe ser corregido.

49 Centeno Úbeda, Isolina, *Sistematización Programa Bi – Alfabetización Guaraní – Castellano*, Asunción, Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), 2009.

50 Otro concepto que proviene de esta misma corriente es el Síndrome de Alienación Parental (SAP), que describe un supuesto desorden psicopatológico en el cual un niño o niña rechaza o insulta sin justificación alguna a uno de sus progenitores, generalmente al padre. El SAP no está reconocido ni avalado por las comunidades científicas, tales como la Organización Mundial de la Salud y la Asociación Americana de Psicología (Mateos, Sara, “La ideología de género. ¿Sólo una alusión despectiva?” *Colectivo Novecento. Blog de economía crítica y pensamiento político*, 2012. Disponible en: <http://colectivonovecento.org/2012/12/04/la-ideologia-de-genero-solo-una-alusion-despectiva-22/>. Consulta: 12 de septiembre de 2014).

Ante esta contradicción entre las políticas, que mayoritariamente han dejado de tomar en cuenta la perspectiva de género, y la creciente participación de las mujeres en la educación formal, se podría interpretar que la presión por el cambio proviene de los procesos sociales externos a la escuela, no asumidos o solo parcialmente considerados por el sistema educativo. La institución educativa más bien se repliega en sus prácticas tradicionales que contienen aspectos discriminatorios para las niñas y mujeres en las pautas de relación entre mujeres y hombres, en las actitudes y en la construcción de identidades. El sistema educativo ha logrado superar los aspectos discriminatorios más evidentes en contra de las mujeres –lo que se refleja, por ejemplo, en la paridad numérica en la matrícula– pero no promueve la superación de la discriminación, ni la igualdad entre mujeres y hombres.

Un desafío para el futuro es construir nuevos abordajes de investigación, que se traduzcan en indicadores cuantitativos y cualitativos, que nos permitan analizar los procesos y los resultados educativos que vayan más allá de la matrícula y que nos ayuden a identificar y comprender los procesos de discriminación y de exclusión y sus consecuencias escolares y en la trayectoria de vida de las mujeres.

C. LA SALUD DE LAS MUJERES

Raquel Escobar

Introducción

“La mortalidad está claramente asociada a algún tipo de correlato o combinación de clase social, nivel de ingresos o educación, y posición de una jerarquía social”⁵¹.

Como es sabido, la salud de las personas depende de numerosos campos; biológico, económico, social, cultural, geográfico, histórico. Una vida bien vivida es lo que mejor puede integrar a los requisitos necesarios para ejercer el derecho a la salud. La inequidad y la injusticia social son los factores que más atentan contra el goce pleno de salud.

A pesar de esto, sin embargo, cuando se habla de la salud de las personas, el foco de atención es puesto casi exclusivamente en las intervenciones realizadas desde los servicios de salud⁵². Este artículo se refiere a la disponibilidad y calidad de servicios de salud en Paraguay, remitiendo a otros capítulos del presente informe la consideración de los determinantes sociales de salud de las mujeres.

Si bien existe un marco legal y normativo sólido que garantiza el derecho a la salud, en la realidad está muy lejos de cumplirse. Uno de los aspectos fundamentales que puede explicar esta limitación es la debilidad de las instituciones del Estado pues, como el mito de Sísifo⁵³ – metáfora del esfuerzo

51 Evans, R., Stoddart, G., “Producir salud, consumir asistencia sanitaria”, en Evans, R., Barer, M. y Marmor, T., *¿Por qué alguna gente está sana y otra no? Los determinantes de la salud de las poblaciones*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1996, p. 34.

52 El *Informe Lalonde*, elaborado en 1974 por el Ministerio de Salud y Bienestar del gobierno de Canadá, indica que la salud de las personas depende en un 19% del medio ambiente, en un 43% de los estilos de vida, en un 11% de la provisión de servicios de salud y en un 27% de sus características biológicas. Lalonde, Marc, *A new Perspective on the Health of Canadians. A working document*, Ottawa, Government of Canada, 1974. Disponible en: <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-eng.pdf>. Consulta: 30 de agosto 2014.

53 Sísifo hizo enojar a los dioses por su extraordinaria astucia y fue castigado a perder la vista y condenado a empujar perpetuamente una roca gigante montaña arriba hasta la cima, para que volviese a caer rodando hasta el valle, debiendo recogerla y empujarla hasta arriba nuevamente de manera indefinida. Mitología griega.

malogrado e inacabable–, las políticas, planes, programas, estrategias que se elaboran y diseñan para dar respuestas a las necesidades de salud de las personas en general, y de las mujeres en particular, empiezan una y otra vez con cada cambio de gobierno. A veces las formulaciones son las mismas, dictadas por los compromisos internacionales asumidos como país; sin embargo, los procesos, que de por sí son lentos, no se sostienen: los equipos técnicos, las reformas estructurales, las adecuaciones, las adaptaciones, se montan y desmontan, se frenan o se desbaratan, una y otra vez. En este escenario, las posibilidades que tiene el sector salud para instalar los debidos sistemas de monitoreo, evaluación de desempeño, medición de indicadores, retroalimentación y ajustes de estos planes, programas y estrategias es casi nula, debido a la frecuente interrupción de los procesos.

A continuación se pasa revista a los compromisos asumidos por el Estado paraguayo hace veinte años en Beijing, su cumplimiento, sus avances y retrocesos.

C1. Fomentar el acceso de la mujer durante toda su vida a servicios de atención de la salud y a información y servicios conexos adecuados, de bajo costo y de buena calidad

El acceso de las mujeres a los servicios de salud se ha dado histórica y geográficamente de manera muy desigual. Esto se refleja, por ejemplo, cuando se considera la razón promedio de mortalidad materna en mujeres de Paraguay. La tasa de mortalidad materna en mujeres rurales en Paraguay es mayor que la de mujeres urbanas⁵⁴; la de indígenas es mayor que la de no indígenas; la de mujeres pobres mayor que la de no pobres; la de guaraní hablantes mayor que la de castellano hablantes⁵⁵; la promedio nacional es mayor que la regional latinoamericana; la de mujeres de América es mayor que la de mujeres de Europa⁵⁶.

Para garantizar el acceso universal de las mujeres a servicios de salud se debe lograr gratuidad universal en un Sistema Nacional de Salud (SNS), contemplado en la Ley 1.032, que esté sustentado en la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS).

54 Por poner un ejemplo, pues estas diferencias se registran todos los años, en el 2009 la razón de mortalidad materna en mujeres urbanas era de 115,2 y en mujeres rurales era 152,7 por 100.000 nacidos vivos. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, Asunción, UNICEF, 2013.

55 En el año 2010 se registró una razón de mortalidad materna de 88,1 en mujeres de Asunción y de 403,2 en mujeres de Boquerón. *Ibid.*

56 Razón de mortalidad materna: promedio región europea, 20; promedio región de las Américas, 63; Paraguay, promedio nacional 99 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. Organización Mundial de la Salud (OMS), *Estadísticas Sanitarias Mundiales*, 2012.

El SNS aún no existe como sistema, sino fragmentado en una serie de subsistemas poco conexos entre sí. El 74,4% de la población del Paraguay no tiene seguro y el 17,8% tiene seguro del Instituto de Previsión Social (IPS)⁵⁷. Los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y los de IPS se superponen en los territorios. La gente que acude a uno u otro, en una gran cantidad de veces es atendida por las mismas personas trabajadoras en ambos subsistemas. Ello trae como consecuencia la imposibilidad de optimizar la utilización de los escasos y mal distribuidos recursos físicos y humanos con que el país cuenta⁵⁸. Más del 50% de las personas profesionales de salud trabaja en Asunción y el Departamento Central, perpetuándose así situaciones de discriminación para la gente que no llega hasta estos servicios⁵⁹.

Durante decenios el sector salud ha centrado la atención en las personas enfermas que llegan a los hospitales, sin un sistema efectivo orientado a la inclusión y que brinde una atención integral no limitada a la curación, sino extendida a la promoción (como apropiación de información para la autonomía, el conocimiento y la participación), la prevención, y la rehabilitación. Esto fue así hasta que en el año 2008 se puso en marcha la implementación efectiva de la APS. Ello implicó el inicio de un proceso de adecuación de los recursos humanos; del uso de tecnología apropiada; la reorientación del financiamiento sectorial y la programación integrada por necesidades, como ya se señalara en la Conferencia de Alma Ata 36 años atrás⁶⁰. Además, se inició el montaje de una lógica de trabajo transectorial que permitiría abordar los determinantes sociales –que también son culturales– de la salud y se desarrolló de manera incipiente un proceso de participación comunitaria, concretando las acciones en los territorios sociales. Es por ello que la APS es un factor de redistribución de la atención a la salud de las personas y primordial para superar la inequidad que existe para las mujeres en el acceso a la salud. Se inició la instalación gradual de las Unidades de Salud de la Familia (USF), que son los establecimientos de salud donde se desarrolla la atención primaria y ambulatoria más próxima de la comunidad⁶¹. Progresivamente se

57 Banco Mundial, *Estudio de visión de medio y largo término del sector salud paraguayo "Construyendo un futuro saludable". Informe final*, Asunción, Banco Mundial, 2012.

58 La meta regional de la OMS es que los países dispongan de una tasa de 25 profesionales de la salud por cada 10.000 habitantes. Paraguay cuenta con una tasa aproximada de 9,15. Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Manual de medición y monitoreo. Indicadores de las metas regionales de recursos humanos para la salud. Un compromiso compartido*, Washington, OPS, 2011.

59 La tasa de profesionales de la salud por 10.000 habitantes al año 2010 era de 32,8 en Asunción y de 4,1 en Boquerón. Unicef, *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, op. cit.

60 Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud. Alma – Ata, URSS. Septiembre, 1978.

61 Cada USF abarca entre 3.500 y 5.000 personas a quienes se debe garantizar su vinculación con el resto de los servicios de salud para que puedan recibir respuesta en aquellos casos que se requiera atención de mayor complejidad. Resolución S. G. 613/12 "Por la cual se aprueba el desarrollo de una Red Integrada de Servicios de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social".

debían alcanzar aproximadamente 1.500 a 1.800 unidades para cubrir todo el territorio nacional e incluir a todas las personas. Para el año 2011 se contaba con 704⁶² USF y se había registrado un incremento desde el 2007 hasta entonces del 84,7% entre las personas enfermas (quintil más pobre) del área rural en que consultaron⁶³. Aproximadamente la mitad de estas personas eran mujeres. El proceso de implementación de la APS tal como estaba planificado desde sus inicios se enlentece y se ve amenazado a partir de junio del año 2012. Al mes de septiembre de 2014 existían 754 USF, lo que significaba una cobertura de solo el 37% de la población total. Es decir, el ritmo de gestación de USF disminuyó notablemente. Además, la gran mayoría de los equipos de salud de la familia carece de agentes comunitarios de salud y muchos no tienen médicos. Otro factor negativo es que las condiciones en las que trabajan estos equipos se precarizaron en los últimos años.

En 2008, a la par que se implementaba la APS, se declaró la **gratuidad progresiva** en los servicios de salud⁶⁴. Esta decisión política tuvo como propósito combatir el elevado gasto de bolsillo que afectaba a los hogares y la inequidad entre los distintos sectores de la población. Entre 2004 y 2007, según fuentes oficiales⁶⁵, el promedio de gasto en salud total de las personas que habían estado enfermas o accidentadas en los últimos 90 días subió de 144.000 guaraníes a 321.000 guaraníes. A partir de la declaración de la gratuidad, si bien no se impidió que las personas enfermas o accidentadas siguieran invirtiendo parte de su presupuesto en salud, se logró reducir el promedio de gasto a 256.000 guaraníes en 2008 y a 213.000 guaraníes en 2010. Esta política fue acompañada por un incremento en los niveles de ejecución del presupuesto asignado al sector de la salud. Pero a partir de 2012 esta tendencia registró un cambio significativo. Según la misma fuente, el gasto promedio ascendió a 226.000 en 2012 hasta llegar a 313.000 guaraníes en 2013. Coincidentemente, durante estos dos años de escalada del gasto de bolsillo en salud, disminuyó el porcentaje de ejecución del presupuesto público en salud (Ver Gráfico N° 2). Una de las conclusiones más evidentes que se deriva de estos datos es que ante una menor capacidad de gestión presupuestaria, el Estado retrocedió en su obligación de asegurar el derecho a la salud. Este tipo de

62 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), *Rendición de cuentas a la ciudadanía. Tercer año de gestión*, Asunción, MSPBS, 2011.

63 Datos de las Encuestas Permanentes de Hogares, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

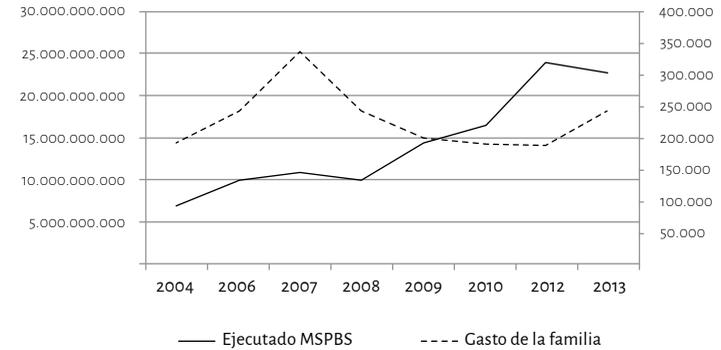
64 Resolución S.G.1074/09. Progresivamente se eliminó el pago de aranceles para todas las prestaciones médicas, oftalmológicas y odontológicas, medicamentos, insumos, biológicos y servicios de ambulancias, en todos los establecimientos de salud dependientes de la cartera sanitaria. El cobro de aranceles representaba una barrera económica para la gente, una herramienta de prebendarismo, un obstáculo para el acceso a la salud de las personas que no se justificaba, representando tan solo el 0,57% del presupuesto de salud. MSPBS, *Rendición de cuentas a la ciudadanía. Tercer año de gestión*, op. cit.

65 Datos tomados de las Encuestas Permanentes de Hogares de los años 2004 en adelante.

situación, como es de esperar, tiene un impacto directo en las familias más pobres, que son las que destinan un porcentaje mayor de sus recursos a la salud. En 2013, por ejemplo, el quintil con menores ingresos destinaba el 6% de su presupuesto mensual a la atención, mientras que el quintil con mayores ingresos destinaba solo el 2,5%.

GRÁFICO N° 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO FAMILIAR EN SALUD* (REAL) Y DEL GASTO DEL MSPBS (REAL)



*En los tres últimos meses

Fuente: Datos procesados por Verónica Serafini con base en las Encuestas Permanentes de Hogares y el SIAF (BOOST).

C2. Fortalecer los programas de prevención que promueven la salud de la mujer; y objetivo estratégico C3: Tomar iniciativas en que se tenga en cuenta el género para hacer frente a las enfermedades de transmisión sexual, el VIH/ Sida y otras cuestiones de salud sexual y reproductiva

En Paraguay se han dado avances respecto a estos objetivos estratégicos, considerando que la mortalidad materna está descendiendo. En el año 2000 la razón de mortalidad materna era de 164 por 100.000 nacidos vivos⁶⁶ y en el año 2012, de 100,8⁶⁷; la tasa global de fecundidad disminuyó casi un 50% en un periodo aproximado de 20 años (de 4,6 a 2,5 entre 1990 al 2008)⁶⁸ y la tasa específica de fecundidad en las adolescentes⁶⁹ también ha descendido⁷⁰.

Sin embargo la tasa específica de fecundidad en las adolescentes de Paraguay sigue siendo mayor que el promedio mundial (63 y 49,7 respectivamente)⁷¹ y el descenso de la mortalidad materna es lento y no uniforme, considerando a diversos segmentos poblacionales. Por ejemplo, las mujeres con menor nivel educativo acceden menos a métodos anticonceptivos y tienen mayores tasas de fecundidad⁷².

Por otro lado, la tendencia que se está registrando en la epidemia de HIV es de feminización, con creciente afectación de adolescentes mujeres. La tasa de incidencia de infección por VIH está aumentando alarmantemente en los últimos años, sobre todo en la población adolescente y joven: cada mes se diagnostican siete nuevos casos de adolescentes con VIH. De cada diez nuevos casos notificados, seis son jóvenes, y de cada diez casos nuevos en jóvenes, seis son mujeres jóvenes⁷³. Así también es preocupante la violencia

66 Unicef, *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, op. cit.

67 MSPBS y OPS, *Indicadores Básicos de Salud*, Asunción, MSPBS y OPS, 2012.

68 La prevalencia de uso de anticonceptivos en mujeres casadas o unidas de 15 a 44 años de edad se duplicó en los últimos 20 años de 37,6 en 1987 a 79,4 en 2008. El uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual de mujeres de 15 a 24 años de edad se duplicó en los últimos 10 años de 12,2 a 71,3 desde 1987 al 2008. Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008*. ENSSR 2008, Asunción, CEPEP, 2009.

69 Número anual de nacidos vivos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años.

70 De 78 (1999-2002) a 63 (2005-2008). Unicef, *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, op. cit.

71 *Ibíd.*

72 CEPEP y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Estudio de los factores que afectan la mortalidad materna en dos regiones sanitarias del Paraguay. Promoviendo la maternidad segura*, Asunción, CEPEP y UNFPA, 2009.

73 La tasa de incidencia del VIH en personas de 15 a 19 años de edad, de sexo femenino era de 3 por 100.000 en el año 2000 y de 8,7 por 100.000 en el año 2010. Para la misma franja etaria de sexo masculino, la tasa en el año 2000 era de 6,2 y en el año 2010 de 10,8. Unicef, *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, op. cit.

doméstica, de género, intrafamiliar e institucional en contra de las mujeres y la discriminación y violencia hacia las trabajadoras del sexo y la población LGTBI (violencia explícita, maltrato, falta de formación técnica por parte del personal de salud para abordar de manera integral a esta población, falta de acondicionamientos físicos en los servicios de salud, entre otros problemas). Además, la existencia de embarazos no deseados y sus consecuencias, y el embarazo en adolescentes y niñas es otra realidad alarmante. El embarazo en adolescentes representa aproximadamente el 20% de todos los embarazos y las muertes maternas adolescentes representan el 20% de todas las muertes maternas⁷⁴. A pesar de ello, hasta ahora se niega a la población a acceder a una educación sexual integral en todos sus ciclos de vida y no se pudo implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad debido a la intervención de grupos fundamentalistas, pese a que el Estado paraguayo es laico por constitución.

A lo largo del tiempo se mantienen de manera bastante estable como las tres principales causas de muerte materna: hemorragias, toxemia y complicaciones por aborto⁷⁵. Cabe destacar que las muertes debidas a abortos son apenas la parte visible de un problema que no está dimensionado cabalmente. En efecto, las muertes debidas a hemorragias y sepsis pueden estar incluyendo casos de aborto⁷⁶. Además, las cifras oficiales del MSPBS se refieren solo a los casos que se registran dentro de los servicios de salud públicos, no incluyéndose los casos ocurridos y registrados en otros sectores (seguridad social, sector privado, mixto) o aquellos casos que no han requerido hospitalización o tratamiento ambulatorio. A pesar del sub registro, para tener una idea de las dimensiones del problema, puede mencionarse que en un lapso de cuatro años, entre los años 2006 y 2009, un total de 33.373 mujeres fueron hospitalizadas por razones relacionadas al aborto y en promedio se ha registrado en este periodo de tiempo casi 30 muertes anuales de mujeres por complicaciones pos aborto. Cada 12 días una mujer perdió la vida por esta razón⁷⁷.

En este contexto y a lo largo de estos veinte años desde la aprobación de la Plataforma de Beijing, el proceso de construcción de políticas públicas para el sector salud tuvo y tiene avances, retrocesos, conquistas. Existe un proyecto de ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal que fue elaborado por iniciativa de organizaciones sociales, pero que no progresó la por

74 *Ibíd.*

75 CEPEP y UNFPA, op. cit.

76 Las enfermedades y causas de muerte están identificadas según la Clasificación Internacional de Enfermedades CIE 10, clasificación de carácter político que define una entidad por signos característicos aunque tenga muchos otros no compartidos. Es decir las categorías son heterogéneas y los límites no son claros. Contreras, María, "Clasificaciones diagnósticas de los trastornos del desarrollo", en Lejarraga, Horacio (ed.), *Desarrollo del niño en contexto*, Buenos Aires, Paidós, 2004.

77 Soto, Clyde, Moragas Mirta, *Aborto, sistema penal y derechos humanos de las mujeres*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 2013.

interferencia de grupos fundamentalistas. Sin embargo, se ha avanzado en la puesta a disposición en los servicios de salud de planes, estrategias, guías y protocolos de actuación para mejorar la calidad de atención que se brinda a la mujer a lo largo de sus ciclos de vida. Esto es crucial, considerando por ejemplo que en el año 2008 el 69% de los casos de muertes maternas ocurría ya estando la mujer en un servicio de salud⁷⁸, o que el porcentaje de cesáreas a nivel nacional es de 40%⁷⁹.

Entre los planes y programas se puede mencionar a los sucesivos planes nacionales de salud sexual y reproductiva; los planes nacionales de calidad de vida y salud con equidad de la población en general, de infancia y adolescencia; la Política Nacional de Salud Mental; la Política Nacional de Salud Indígena; el Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar 2010 – 2015⁸⁰; el Programa de Desarrollo Infantil Temprano⁸¹; el Programa Nacional de Lucha contra el Sida (Pronasida)⁸² y el Programa Alimentario Nutricional Integral⁸³.

Se destaca la existencia de un protocolo de atención humanizada post aborto⁸⁴; de guías de planificación familiar y métodos anticonceptivos, incluyendo anticoncepción de emergencia; de flujogramas, manuales y protocolos de atención a víctimas de violencia; de protocolos de manejo clínico para prevención vertical de VIH, entre otros.

78 CEPEP y UNFPA, op. cit.

79 El porcentaje de cesáreas es un indicador de calidad de servicio. La OMS enuncia que es de esperar un 10% a 15% de partos en cesáreas y no más. "Recomendaciones de la OMS sobre el nacimiento. Declaración de Fortaleza 1985. Tecnología apropiada para el parto". *Lancet* 1985, 2: 436-437.

80 Este programa está impulsado por un Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), establecido con funciones y tareas específicas que permiten su implementación efectiva y progresiva. Además, el ETM articula su trabajo con otros sectores estatales. Resolución S. G. N° 57/10. MSPBS, 2010.

81 El Programa de Desarrollo Infantil Temprano está en su primera fase de implementación, con financiamiento proveniente de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y contempla intervenciones integrales con promoción de la corresponsabilidad masculina en las tareas del hogar, educación a padres, lugares de cuidado infantil, entre otras. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-12-09/programa-de-desarrollo-infantil-temprano-en-paraguay,9760.html>. Consulta: 14 de agosto de 2014.

82 Tras la evaluación que le fuera realizada por la OPS Regional en el año 2009, este programa inició una reestructuración, pues ejercía simultáneamente la rectoría del VIH y Sida y la atención centralizada de las personas. De esta manera se superponían actividades de planificación, vigilancia, monitoreo y evaluación, repercutiendo negativamente en la vigilancia que la epidemia requiere, en su registro y notificación. OPS, *Evaluación para el fortalecimiento de la respuesta del sistema de salud al VIH en Paraguay*, Asunción, OPS, 2010.

83 Con este programa se brinda leche enriquecida a niños y niñas con desnutrición, a mujeres embarazadas y puérperas. El programa contempla actividades de promoción y articulación con otros sectores. Unicef, *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, op. cit.

84 Estas normas fueron aprobadas por una resolución ministerial que establece la obligatoriedad de brindar acceso a los servicios de salud de calidad y atención sin discriminaciones, con efectivo cumplimiento del deber de confidencialidad y garantía de plena vigencia del secreto profesional en la atención. Resolución S.G. 146/2012 MSPBS.

Los avances en el marco normativo que garantiza el derecho a la salud, en la gratuidad, en los insumos y medicamentos, en protocolos disponibles en los servicios de salud, son el resultado de un largo proceso de construcción colectiva entre el sector salud y organizaciones de la sociedad civil que promueven la salud como un derecho. Puede mencionarse a la Asociación Tesái Reka Paraguay (TRP), compuesta por 18 organizaciones campesinas de Itapúa, Caaguazú, San Pedro, Canindeyú y Concepción, que reivindican y promueven el derecho a la salud como derecho esencial de la persona humana. TRP junto con otras organizaciones como el Centro de Documentación y Estudios (CDE) y el Movimiento por el Derecho a la Salud han organizado una iniciativa llamada "Las carpas de la vida", donde recogen el testimonio de mujeres atendidas en los servicios públicos y difunden sus derechos. Desde el año 2007 estas organizaciones conmemoran el Día Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres, con acciones concretas que promueven la exigibilidad del derecho a la salud. Igualmente, estas organizaciones, junto con unas 30 más, se aglutinaron bajo la campaña "Conocé, exigí y aprobá la Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal"⁸⁵, sosteniendo un proceso de exigibilidad por la garantía plena de los derechos sexuales y reproductivos. Además, la Fundación Vencer y la Fundación Marcos Aguayo vienen desarrollando una serie de acciones que permitieron, entre otros resultados, el acceso a medicamentos, atención humanizada, consejería, apoyo y diagnóstico para las personas que viven con el virus de VIH o padecen la enfermedad. Gracias a la perseverancia y convicción de estos grupos se ha logrado un progresivo empoderamiento de la población que exige que el Estado garantice el derecho a la salud.

85 Proyecto de ley que fue rechazado por el Senado y que se encuentra nuevamente en estudio, sin haber obtenido dictámenes hasta el momento.

C4. Promover la investigación y difundir información sobre la salud de la mujer

La información disponible y las motivaciones que deben existir para realizar investigaciones dentro del sector salud aún son insuficientes y de difícil acceso⁸⁶. Como un paso hacia el cumplimiento de este objetivo comenzó en los últimos años un proceso de desarrollo de un sistema integral de información y análisis situacional en salud pública⁸⁷ y se inició la implementación del Sistema Nacional de Información en Salud. Se adaptaron, desarrollaron y elaboraron herramientas técnicas para disponer de los datos desagregados por género, etnia y discapacidad y datos integrados en red dentro del sistema (Expediente Único con sus módulos expertos, Sistema Informático Perinatal, entre otras herramientas).

Sin embargo, a pesar de estar diseñadas, estas herramientas no se aplican en los servicios de salud a las escalas necesarias para obtener información útil. Esto sucede debido a muchos factores, como la histórica ausencia de investigación a la hora de elaborar y ajustar políticas de salud, el escaso apoyo e incentivo a la investigación desde los espacios públicos, la baja producción de artículos científicos, la falta de continuidad de procesos, la inestabilidad de los equipos técnicos y de planes a lo largo de los años, entre otros factores.

Un aspecto alarmante, considerando el modelo agroexportador que impera en el país con el uso sin control de semillas transgénicas y las desorbitadas cantidades de agrotóxicos que se utilizan; es que no hay datos ni investigaciones exhaustivas sobre los efectos que ello tiene sobre la salud de las personas en general y de las mujeres en particular. A pesar de ello, las prácticas de fumigación y uso de semillas transgénicas continúan impunemente.

Por otro lado, se avanzó en aspectos como la articulación y fuentes de información para la vigilancia de la violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar entre los distintos sectores involucrados (mujer, policía, educación, salud, fiscalía, trabajo y justicia, otros) y se iniciaron procesos de identificación de indicadores para evaluar la incorporación de la perspectiva de género en el sector salud. En el año 2010 el MSPBS diseña e inicia la implementación de una Política Nacional de Investigación para la Salud.

Cabe destacar el impulso a la investigación que se da desde centros de investigación a cargo de la sociedad civil como el Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), el Centro de Documentación y Estudios (CDE)

86 A lo largo del tiempo la información disponible de los datos procedentes del MSPBS se ha caracterizado por estar fragmentada en diversas bases de datos y dispersa en diferentes dependencias a su vez con superposición de tareas, careciendo de normas y procedimientos estandarizados, sin un número suficiente de redes informatizadas. SIECS: *Propuesta para el Sistema de Información en Salud. Proyecto de mejoramiento del sistema de información en salud*. Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). Asunción, Paraguay. Febrero 2009.

87 Por Resolución S.C. N° 398/08 se crea la Dirección General de Información Estratégica en Salud. MSPBS, 2008.

y el Instituto Desarrollo. Igualmente, el Fondo de Población de las Naciones Unidas promueve la investigación en este ámbito y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a través de programas de incentivo a investigadores.

Como insumos prioritarios en el campo de la investigación se destaca la necesidad de actualizar la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva realizada por el CEPEP, la cual evidentemente no está siendo priorizada pues no dispone de presupuesto, y de evaluar cómo se va a subsanar el malogrado Censo Nacional de Población y Viviendas de 2012.

C5. Aumentar los recursos y supervisar el seguimiento de la salud de las mujeres

Un logro importante, sobre todo en los últimos diez años y con más énfasis a partir del año 2008, es el proceso de descentralización del sistema de servicios de salud. Ello trajo consigo un avance en la construcción del SNS, con el desarrollo de consejos regionales y locales y la transferencia de fondos a los mismos desde nivel central⁸⁸. Sin embargo, en el último año se ha vuelto nuevamente a una administración centralizada, reduciéndose las unidades operativas de contratación, que habían ido aumentando hasta 40, a solo una. Todo ello genera problemas en los procesos de compra y abastecimiento, retarda los procesos de contrataciones y ejecución presupuestaria y pone en peligro el proceso de participación del nivel local, clave para superar las inequidades y mala distribución de insumos, recursos humanos y equipos⁸⁹.

Con respecto a la inversión en salud, si se compara la participación del gasto en salud sobre el PIB, Paraguay invierte menos que Argentina, Brasil, Uruguay y Chile⁹⁰. A pesar de ello, entre los años 2007 y 2012 se ha registrado un aumento en la inversión en salud, reflejado en un crecimiento del presupuesto del MSPBS de prácticamente 128%. Ha aumentado progresivamente el porcentaje del gasto público en salud sobre el total nacional en salud, y el gasto público en salud como porcentaje del PIB⁹¹. El gasto público en salud aumenta de 127 millones de dólares en 2003 a 737 millones en 2011. Se quin-

88 En el año 2008 existían 32 Consejos Locales y un Consejo Regional (el 13% de los distritos del país) y para el año 2012 se contaba con 211 Consejos Locales de Salud y 13 Consejos Regionales de Salud, totalizando 224 Consejos de Salud (87% de los distritos del país). MSPBS, *Rendición de cuentas a la ciudadanía*, op. cit.

89 Carrizosa, Agustín, "La gestión pública en salud. Algunas reflexiones críticas sobre el periodo agosto 2013 – agosto 2014". *Debate: revista digital de políticas públicas*, 4, agosto 2014: 6-10. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/08/revista-debate-4-FINAL.pdf>. Consulta: 15 de septiembre de 2014.

90 Participación del gasto en salud sobre el PIB, 2011: Paraguay 5,9%; Uruguay 8,4%; Brasil 9%; Argentina 8,1% y Chile 8%. Unicef, *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, op. cit.

91 Guillén, Cristina, *Sistemas de salud en Sudamérica: desafíos hacia la integralidad y la equidad*, Asunción, MSPBS, 2011.

tuplica si se considera per cápita, de 22 dólares en 2003 a 116 en 2011⁹². Al distribuir el presupuesto en salud según los objetos de gasto en los últimos años, se ha destinado mayores gastos a servicios no personales, inversiones físicas y bienes de consumo e insumos, mientras la inversión en medicamentos aumentó en 830% del 2000 al 2012⁹³.

Por otro lado, si bien hubo avances en las condiciones laborales del personal de salud⁹⁴, continúan situaciones de precariedad e inestabilidad⁹⁵ y la ausencia de políticas de distribución y retención de médicos en los territorios. Estos problemas podrían ser superados con la implementación de la Carrera Sanitaria homologada con el Régimen de la Función Civil.

En cuanto a la supervisión de la salud de las mujeres, diversas organizaciones de la sociedad civil, varias de ellas ya mencionadas, realizan un seguimiento activo de la implementación y cumplimiento de las políticas públicas de salud. Además, estas organizaciones en general, y se puede mencionar en especial a TRP y a la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas del Paraguay (Conamuri), están promoviendo la agricultura familiar agroecológica como base para una alimentación sustentable y saludable y como parte de la promoción de la salud integral, en contraposición al modelo de producción agrícola mecanizada y altamente dependiente de los agrotóxicos.

Por otro lado, a partir del año 2008 se han dado avances en la participación activa de las mujeres a través de más de quince mil *aty guasu* o asambleas comunitarias llevadas a cabo por las USF⁹⁶ y se inició un proceso de rendiciones de cuenta periódicas tanto a nivel nacional como regional y local. Estos procesos deberían continuar y mejorar.

92 Banco Mundial, *Estudio de visión de medio y largo término del sector salud paraguayo "Construyendo un futuro saludable"*, op. cit.

93 Guillén, Cristina, op. cit. Además, se implementó una política de acceso a medicamentos con la definición de una lista nacional de medicamentos esenciales y un nuevo sistema en adquisición de insumos y medicamentos y mejoras en el sistema de información, registro, cuantificación y distribución. Banco Mundial, op. cit.

94 Aumentos salariales de entre el 33 al 67%, promociones, paso a planillas permanentes e ingresos por concursos. MSPBS, Rendición de cuentas a la ciudadanía. Tercer año de gestión, op. cit.

95 Recursos humanos en salud: proporción de empleo precario 44%; grado de cumplimiento en la implementación de programas para reducir accidentes y enfermedades ocupacionales 15%. Banco Mundial, op. cit.

96 Unicef, *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, op. cit.

Conclusiones

Generales para el acceso universal a la salud

- Se necesita solidez en la institucionalidad estatal a lo largo del tiempo para que se pueda desarrollar el cambio de paradigma sobre el que se ensambla y construye el SNS; para pasar del enfoque de atención a la enfermedad al enfoque promocional y de derechos.
- La implementación de las USF en todo el territorio nacional y el desarrollo de la Red Integrada de Servicios de Salud (RISS) son claves para el acceso universal de las mujeres a los servicios de salud.
- La implementación de la Carrera Sanitaria es una necesidad que no puede ser postergada.
- Se necesita avanzar con la descentralización de la salud, la participación ciudadana activa y la exigencia al Estado para que dé garantías al derecho a la salud de la población.
- Se debe invertir más en salud, para lo cual necesariamente debe modificarse la estructura del sistema impositivo.

Específicas para las mujeres

- Las enfermedades, abusos y muertes de mujeres en su mayoría pueden ser evitadas en la medida que ganen autonomía, se empoderen y superen su situación de pobreza e inequidad.

Recomendaciones según los objetivos de la plataforma

O.E C1: Fomentar el acceso de la mujer durante toda su vida a servicios de atención de la salud y a información y servicios conexos adecuados, de bajo costo y de buena calidad:

- Continuar con la implementación de USF que tengan equipos humanos completos.
- Desarrollar y garantizar en todas sus instancias los insumos, equipos y medicamentos necesarios para una atención de calidad y oportuna.
- Capacitar al personal de salud en atención humanizada, inclusiva, de calidad técnica y basada en evidencia científica y con enfoque promocional.
- Desarrollar consultorios accesibles y amigables para población adolescente.
- Democratizar la información en salud con enfoque de derechos.

O.E. C2 y 3: Fortalecer los programas de prevención que promueven la salud de la mujer y tomar iniciativas en que se tenga en cuenta el género para hacer frente a las enfermedades de transmisión sexual, el VIH/Sida y otras cuestiones de salud sexual y reproductiva:

- Cambiar la estructura de los programas que aún persisten fragmentados a la lógica de la estrategia promocional, de tal manera que se horizontalicen, dialoguen e integren por ciclos de vida, por proyectos de desarrollo de autonomía y con enfoques transversales de discapacidad, género, identidad étnica, clases sociales y territorios.
- Contar con un Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad e implementarlo.
- Adecuar los servicios de salud para la atención integral de todas las poblaciones y de los diversos grupos identitarios, a lo largo de sus diferentes ciclos de vida.
- Difundir y cumplir las normas y protocolos vigentes, incluyendo la Norma de Atención Humanizada Post Aborto, y los protocolos de manejo de violencia doméstica, de género e intrafamiliar.
- Ampliar la cobertura y mejorar la detección de casos de VIH en mujeres y abordar las causas por las que está en aumento.
- Fomentar que las personas acudan voluntariamente y sin temor a los programas de detección, apoyo, orientación, tratamiento y seguimiento de enfermedades de transmisión sexual.

O.E. C4: Promover la investigación y difundir información sobre la salud de la mujer:

- Se necesita mejorar los sistemas de registro, procesamiento y difusión de información sobre los temas de salud de las mujeres.
- Implementar el Sistema Informático Perinatal y el Expediente Único.
- Se necesita contar con datos desagregados por sexo, de manera ágil y accesible.
- Garantizar recursos para la actualización de la Encuesta Nacional de Demografía Salud Sexual y Reproductiva.
- Fomentar y alentar la investigación en salud de temas que afectan a las mujeres, tales como las circunstancias por las que pasan las mujeres con abortos, las actitudes del personal de salud, las necesidades especiales de grupos indígenas, las necesidades especiales de mujeres en la tercera edad, los agrotóxicos y semillas transgénicas y sus efectos sobre la salud, entre otros.

O.E. C5: Aumentar los recursos y supervisar el seguimiento de la salud de las mujeres:

- Implementación progresiva de la Carrera Sanitaria.
- Mayor inversión en salud, igualando a lo que invierten los países de la región, aumentando sobre todo la inversión en infraestructura, insumos, medicamentos y equipos.
- Garantizar a toda la población la gratuidad universal en los servicios de salud.
- Continuar y mejorar las rendiciones de cuenta a la ciudadanía.
- Establecer mecanismos de control de la ciudadanía sobre la gestión, el manejo de recursos y la calidad de atención que se brinda en los servicios de salud.
-

D. VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Myrian González Vera

Panorama general

La lucha contra la violencia hacia la mujer como un asunto público –así como otras demandas referidas a la igualdad de género– ha sido puesta en agenda por los movimientos de mujeres y feministas, en la región y en el mundo. En Paraguay, organizaciones de mujeres y feministas han realizado diversos tipos de acciones para prevenir y combatir la violencia hacia las mujeres, incluso desde mucho antes de la vigencia de la Plataforma de Acción de Beijing. Ya en 1987 se inauguraba La Casa de la Mujer del Colectivo de Mujeres 25 de Noviembre, que ofrecía atención psicológica a mujeres maltratadas. Algunas de organizaciones han brindado por largo tiempo servicios en torno a la violencia, como la Fundación Kuña Aty, organización que desde 1993 hasta 2015 ofreció atención jurídica y psicológica, así como también formación y capacitación en derechos de las mujeres⁹⁷; y la organización Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), que desde 1991 realiza diversos tipos de acciones, como formación y capacitación, investigaciones y difusión de derechos, especialmente de niñas y adolescentes⁹⁸.

En cuanto al Estado paraguayo, la institucionalidad de género también ha sido una conquista de las mujeres organizadas, con la creación y vigencia de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República en 1992, que veinte

97 En junio de 2015 la Fundación Kuña Aty anunció estar en trámite de cierre por falta de recursos para seguir financiando la actividad de la institución. Ver ABC Color, 3 de junio de 2015, disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/kuna-aty-cierra-sus-puertas-1373403.html>. Consulta: 30 de julio de 2015.

98 Actualmente existen muchas organizaciones sociales que aportan con su trabajo al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Se citan solo estas por haber sido pioneras en el tema.

años después se convirtió en Ministerio de la Mujer⁹⁹. Desde su creación, una de las prioridades de este organismo ha sido la lucha por la prevención, sanción y eliminación de la violencia hacia la mujer.

En 1986 el Paraguay adoptó por Ley N° 1.215 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW); en 1991 aprobó la ley del divorcio¹⁰⁰ y en 1992 la Constitución Nacional incorporó un artículo en el que se compromete al Estado a promover “políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar [...]”. Además, la Constitución confirió a los instrumentos internacionales una alta jerarquía en el orden de prelación de las leyes, inmediatamente por debajo de la misma Constitución y por encima de las leyes nacionales¹⁰¹.

Así, el Estado paraguayo fue adoptando medidas para enfrentar la violencia hacia la mujer, antes de comprometerse a implementar la Plataforma de Acción Mundial de Beijing en 1995. En el marco de su cumplimiento, adoptó la mayoría de los instrumentos internacionales, respondió a demandas de la sociedad civil con la creación y modificación de leyes, implementación de políticas públicas, planes y programas, y en algunos casos se propuso un trabajo coordinado entre distintas instituciones públicas para que sus acciones fueran de mayor relevancia, eficiencia y eficacia y se produjeran cambios que permitieran a las mujeres a acceder a una vida libre de violencia.

Pero veinte años después de Beijing, todavía queda mucho por hacer en el Estado y en la sociedad. La violencia contra la mujer, así como hacia personas transexuales, travestis, intersexuales, entre otras, es una cotidiana realidad en el Paraguay, sin distinciones de clase, edad o ámbito geográfico. Si bien el Estado paraguayo puede mostrar algunos progresos en el marco normativo y de políticas públicas, no ha trabajado adecuada, amplia y continuamente con medidas institucionales que modifiquen la cultura patriarcal y machista vigente, y tampoco ha tomado medidas que permitan mejorar substancialmente el acceso real a la justicia para las víctimas de violencia, de manera que ellas puedan acercarse a denunciar sin tantas trabas como las que siguen vigentes, y que existan sentencias judiciales que combatan la alta impunidad reinante.

Los principales desafíos del Estado paraguayo para dar un adecuado cumplimiento a la Plataforma de Acción están relacionados con la ampliación de partidas presupuestarias para políticas públicas que abarquen todo el país, la creación y modificación de leyes que contemplen medidas que sancionen con celeridad la violencia contra las mujeres, travestis, transexuales y personas intersexuales, la inclusión real y aplicación práctica de la perspectiva de igualdad de género en el currículo escolar, contemplando específicamente

99 Ley N° 4.675 que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer, que se había instalado en 1993.

100 Ley N° 45 que establece como causal de divorcio el atentado grave contra la vida de uno de los cónyuges, así como el maltrato e injurias graves (artículo 4).

101 Artículo N° 137 de la Supremacía de la Constitución.

el derecho a una vida libre de violencia, así como también la aplicación de instrumentos internacionales que son ley en el Paraguay en los casos judicializados de violencia contra la mujer, partiendo del enfoque de igualdad de género. Sin estas y otras medidas se estaría incumpliendo la Plataforma de Acción al no “promover la integración activa y visible de una perspectiva basada en género en todas las políticas y programas en materia de violencia contra la mujer”¹⁰².

La voluntad política del Estado para encarar estos desafíos es clave para ello, pues hasta ahora una parte importante de los avances logrados ha sido posible mediante el apoyo sostenido de agencias de cooperación internacional que colaboran en la implementación de muchas de las políticas públicas existentes¹⁰³. En estos veinte años de vigencia de la Plataforma de Acción de Beijing, los distintos gobiernos no han dado prioridad ni continuidad a las distintas políticas implementadas parcialmente, al no asignar los recursos presupuestarios necesarios para que estas sean de alcance nacional, ni han dado seguimiento al cumplimiento de las diversas leyes creadas o modificadas en este periodo, con lo cual existe una alta impunidad en los casos denunciados sobre violencia de género y, a la vez, un difícil y tortuoso acceso a la justicia.

102 Objetivo estratégico D.1. ítem g) de la Plataforma de Acción de Beijing.

103 La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con organizaciones del Estado y de la sociedad civil, realizó numerosos tipos de acciones: investigaciones y programas de atención directa, especialmente dirigidos a la niñez y la adolescencia en casos de explotación sexual, trabajo doméstico y niñas trabajadoras del hogar (criaditas). La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desarrolló con la Secretaría de la Mujer un programa de fortalecimiento institucional que abarcó varios ámbitos de actuación, entre ellos la instalación con la Policía Nacional de la División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia hacia Mujeres, Niñas y Niños. ONU Mujeres también ha cooperado con el Ministerio de la Mujer y promueve y apoya a organizaciones sociales en la realización de investigaciones e iniciativas diversas para aportar al derecho a una vida libre de violencia. La Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) colabora con los estados de Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay desde 2010 en el marco de un Programa Regional para Combatir la Violencia contra la Mujer en Latinoamérica, enfocando principalmente medidas de prevención dirigidas a las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes, fomentando la articulación de distintos actores: Estado, organizaciones sociales y sector privado; en ese marco, en 2013 realizó en Asunción un Diálogo Regional denominado Voces de Dignidad, un espacio intercultural sobre la violencia hacia las mujeres indígenas.

D1. Adoptar medidas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer

La legislación y el acceso a la justicia

La protección contra la violencia familiar está establecida en la Constitución Nacional de 1992 (artículo 60) y en el marco legal ya están incorporadas la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1986) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará, 1995), así como la mayoría de los instrumentos internacionales cuyos contenidos incluyen el derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer. En el caso de la CEDAW, si bien la Convención no tiene una disposición específica relativa a la violencia hacia las mujeres, la Recomendación General N° 19 aborda ampliamente el tema y desarrolla las obligaciones que tienen los estados parte en cuanto al tema.

En 1995 el Código Laboral modificó algunos artículos por Ley N° 496, incluyendo el acoso sexual como causa justificada de terminación del contrato por voluntad unilateral del trabajador o trabajadora¹⁰⁴. En 1997 se modificó el Código Penal por Ley N° 1.160. Posteriormente, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) elaboró un anteproyecto de ley civil que fue aprobado por el Congreso en el año 2000 como Ley N° 1.600 contra la Violencia Doméstica.

En 2008 y en 2012 se modificó el Código Penal, introduciendo varios artículos referidos a la violencia sexual y contra la mujer, con la pretensión de ajustar los contenidos de algunos artículos que permitieran una mejor aplicación en el plano judicial. En 2008 la Ley N° 3.440 modificó los artículos sobre violencia sexual (art. 128), trata de personas (art. 129, inc. a, b y c), abuso sexual en personas internadas (art. 131), actos exhibicionistas (art. 132), maltrato de niños y adolescentes (art. 134), abuso sexual en niños (art. 135), estupro (art. 137), actos homosexuales con personas menores (art. 138)¹⁰⁵, proxenetismo (art. 139) y pornografía relativa a niños y adolescentes

104 Artículo 84.- inc. d) "Los actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares y dependientes, obrando estos con el consentimiento o tolerancia de aquel dentro del servicio y cometidos contra el trabajador, su cónyuge, sus padres, hijos o hermanos" (Ley N° 496/1995). También este Código Laboral garantiza al trabajador o trabajadora el reintegro a su trabajo con el pago de los salarios caídos, cuando la víctima haya sido despedida o suspendida en su trabajo por haber denunciado ser víctima en caso "de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de la empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (artículo 81, inc. w)".

105 Lamentablemente, persiste una idea discriminatoria en el tratamiento del acto sexual con personas menores, considerándose más grave en el caso de que sea cometido por personas homosexuales y penalizándose por tanto de manera diferenciada estos hechos. Igualmente, los actos sexuales de hombres mayores con mujeres de 14 a 16 años son penalizados pero no viceversa, lo que muestra la persistencia de una moral diferenciada para la sexualidad femenina y masculina.

(art. 140). También se modificó el artículo 229 referido a violencia doméstica, agregando la violencia psíquica, además de la física, pero no se cambió la exigencia de habitualidad para que la violencia doméstica sea configurada como un delito. Pero en 2012 se dio un relevante avance al ser modificado nuevamente este artículo 229, aumentando la posibilidad de la pena a tres años de prisión, aunque quedó la multa como alternativa a la cárcel, pero al menos se dejó abierta la posibilidad de que la habitualidad ya no sea un requisito para la denuncia de violencia doméstica en el ámbito penal¹⁰⁶. En Paraguay, si bien ya se habla de la necesidad de contar con una ley que aborde el feminicidio, en el Código Penal existe el artículo N° 195 que en su inciso 2° sobre homicidio doloso aplica mayor pena en los casos en que una persona "matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino o a su hermano"¹⁰⁷. Obviamente, este artículo no se podría aplicar en los casos de asesinatos de una ex pareja, lo que también se configuraría como feminicidio, así como otros tipos de asesinato de mujeres por el hecho de ser mujer, y en Paraguay existen muchos casos de este tipo.

A fines de 2012 se presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley integral para prevenir, sancionar y eliminar la violencia hacia la mujer, elaborado en el marco de un acuerdo entre los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pero que ha sido objetado por parte de organizaciones de mujeres y feministas¹⁰⁸ y tuvo dictamen desfavorable de tres Comisiones Legislativas de las cuatro a las que fue girado el proyecto. Ello llevó, por una parte, a emprender un proceso entre diversas organizaciones sociales y presentar propuestas de modificación al proyecto en estudio en el Parlamento Nacional. En este contexto, la Comisión de Género y Equidad de la Cámara de Diputados impulsa una nueva propuesta, que ha sido trabajada y compartida con organizaciones ciudadanas, principalmente de mujeres.

El Estado paraguayo ha dado cumplimiento parcial a la Plataforma de Acción de Beijing respecto a la adecuación de su marco legal, pero no ha realizado cambios que permitan eliminar el burocrático y costoso acceso a la justicia, especialmente para los sectores de menores recursos económicos.

106 Artículo 229.- Violencia familiar: "El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o multa, siempre que del hecho no surjan lesiones, en los términos del Artículo 111; en cuyo caso no se requerirá de la reiteración" (Ley N° 4628/2012). El subrayado es nuestro.

107 El subrayado es nuestro. Ley N° 1.160/1997 Código Penal. Texto consolidado con la ley modificatoria N° 3.440/2008. Asunción: Intercontinental, p. 52.

108 Aparte de objetar la falta de participación de las organizaciones de mujeres en una iniciativa legislativa de gran importancia, el proyecto presentado por los poderes del Estado fue criticado por ser considerado muy extenso, de poca aplicabilidad, por crear definiciones desconociendo las que ya están establecidas en instrumentos internacionales y son parte del marco legal paraguayo, y por establecer una excesiva judicialización de los casos de violencia; además, crea numerosa instancias y no determina de dónde provendrán los presupuestos necesarios para implementar las medidas incluidas en el proyecto, entre otras críticas señaladas en diversos espacios que organizaciones sociales generaron para discutir dicho proyecto.

Además, el Poder Judicial y el Ministerio Público continúan siendo espacios estatales donde predominan la cultura patriarcal y machista y los casos de violencia de género y contra la mujer son juzgados, en general, basados en dicha cultura. Si bien ha habido iniciativas y acciones conjuntas con la sociedad civil para ir formando al funcionariado judicial en la perspectiva de igualdad de género, este esfuerzo aún no ha modificado las conductas de jueces/as, magistrados y funcionariado en general, y tampoco existen mecanismos de seguimiento y evaluación de estos procesos, así como tampoco existen mecanismos para prevenir y sancionar la violencia institucional. El Comité de América Latina para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem – Paraguay) ha realizado diversos procesos de formación y capacitación en alianza con organismos del Poder Judicial, especialmente con la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, promoviendo la igualdad de género en la justicia.

Tanto desde el Estado como desde organizaciones de la sociedad civil se han hecho campañas en contra de la violencia hacia la mujer, difundiendo las leyes de protección; sin embargo, los pocos casos que llegan a la justicia encuentran una serie de obstáculos para lograr sanciones efectivas. Ello trae, como consecuencia general, la repetición del ciclo de violencia, e incluso la falta de seguimiento y la aplicación incorrecta de las leyes impiden la protección de mujeres que han denunciado sufrir violencia; llegando muchas de ellas a ser víctimas de feminicidio¹⁰⁹. En el caso de los feminicidios es destacable que en 2013 la justicia haya dado una sentencia ejemplar a un hombre que mató a su esposa, con la pena de 25 años de prisión, más diez años por cuestiones de seguridad, lo que generó júbilo en las organizaciones que luchan por la igualdad y el derecho a una vida libre de violencia.

En septiembre de 2014 se dio un hito en la lucha por las mujeres víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar al lograr la absoluciónde una mujer acusada de haber dado muerte a su ex esposo. Lucía Sandoval estuvo presa por tres años, seis meses y veinte días, aun cuando las pruebas presentadas ante la justicia indicaban que no fue ella quien disparó el arma que mató a su ex marido¹¹⁰. La Fiscalía había solicitado 30 años de prisión para la acusada, dejando de lado estas pruebas. La libertad de Lucía fue el resultado de una articulación de fuerzas y movilizaciones sociales, ya que tres organizaciones se ocuparon desde el año 2011 de hacer un acompañamiento al caso de Lucía

109 Solo como ejemplo, en los tres últimos años, hubo varios casos de mujeres asesinadas estando bajo "protección judicial", es decir, habían denunciado ser víctimas de violencia pero la justicia no aplicó los procedimientos necesarios que para garantizar la vida de esas mujeres, como el cumplimiento de la restricción al agresor de acercamiento a la víctima.

110 "Si las leyes se cumplieran, y las políticas y el sistema judicial funcionaran no deberían ocurrir este tipo de injusticias" dijo el abogado defensor de Sandoval. Lucía Sandoval había logrado la restricción domiciliaria para su agresor, que no fue cumplida por este, quien fue hasta la casa de ella armado, y fue allí donde ocurrió su muerte.

Sandoval, al que posteriormente se sumaron muchas otras organizaciones de la sociedad civil¹¹¹.

Otra cuestión de gran preocupación tiene que ver con el abordaje de los casos de violencia hacia mujeres de pueblos indígenas, pues cuando las indígenas deciden denunciar hechos de violencia las instituciones estatales no siempre las atienden, alegando que ellas, al ser parte de comunidades indígenas, deben regirse por sus leyes consuetudinarias¹¹², con lo cual las víctimas quedan al arbitrio de las autoridades de sus comunidades, que de hecho no las protegieron y ante eso buscaron protección de sus derechos como ciudadanas paraguayas.

Mecanismos institucionales, programas y políticas

Además del Ministerio de la Mujer, que es la institución rectora, normativa y estratégica de las políticas de género en el Estado paraguay, en el periodo que abarca este informe, se fueron creando o modificando varios organismos estatales que se ocupan de aplicar planes, programas o acciones para promover la igualdad de género y aportar en el combate a la violencia hacia las mujeres. Entre los más relevantes están la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial), las cinco comisarías de la División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes (Policía Nacional, Ministerio del Interior), el Programa Nacional de Prevención y Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, Doméstica e Intrafamiliar (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social) y el Centro de Atención a Víctimas (Ministerio Público). En todos estos organismos existen planes, programas y acciones para prevenir y combatir la violencia hacia la mujer. Hubo incluso etapas en que se desarrollaron convenios interinstitucionales que permitieran acciones conjuntas y coordinadas para lograr mayor eficiencia en la prevención y atención en los casos de violencia¹¹³.

El Ministerio de la Mujer (ex Secretaría de la Mujer) ha elaborado tres planes nacionales de igualdad, y en todos ellos ha incluido como ámbito de acción el derecho a una vida libre de violencia. El Ministerio de la Mujer creó el Vice Ministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres y bajo este organismo está la Dirección General contra la Violencia hacia la Mujer. Cuenta además con un Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), que

111 Cladem Paraguay, Católicas por el derecho a decidir (CDD) y Amnistía Internacional – Paraguay.

112 El artículo constitucional N° 62 establece que los pueblos indígenas "[...] 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. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena".

113 En los informes anuales sobre derechos humanos elaborados por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) se releva descripciones, datos y análisis sobre el trabajo de estas instancias estatales.

atiende a mujeres víctimas de violencia en la capital, ha habilitado en los dos últimos años cuatro centros regionales de referencia¹¹⁴ y también ha instalado servicios de atención telefónica (Línea SOS 137) para la atención de denuncias de casos de violencia. Sin embargo, todas sus acciones son limitadas porque no cuenta con un presupuesto que le permita ofrecer atención a toda la población del país. En 2010 el Ministerio de la Mujer inauguró el primer Albergue para Mujeres Víctimas de Violencia en una localidad del Departamento Central (cercana a la capital), que tiene capacidad para albergar a 50 personas. Anteriormente existía un albergue para mujeres víctimas de trata, aunque dejó de funcionar por falta de presupuesto.

En 2011 la Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la República, se propuso crear mecanismos para enfrentar la violencia de género en el sector estatal, con la elaboración de una “Guía para casos de acoso sexual y acoso laboral” que ofrece información sobre el derecho a denunciar estos tipos de acosos en la función pública. Y en 2012, la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción (capital del país), ofrece en el Centro Municipal N° 7 servicios gratuitos de profesionales del derecho y la psicología en casos de violencia hacia la mujer, y también elaboró el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2012-2016, que tiene entre sus componentes principales “Una vida libre de violencia en las casas y los barrios”.

La violencia de género desde organismos del Estado

Al subsistir una cultura hegemónica patriarcal y machista en Paraguay, existen conductas, procedimientos y acciones de violencia por parte de agentes estatales tanto hacia mujeres como hacia lesbianas, travestis y personas trans. En el acceso a la justicia puede verse esto. En casos de violencia, a estas personas les cuesta mucho ser escuchadas y atendidas con respeto por parte del funcionariado público (sean éstos policías, jueces/as, fiscales/as, personal médico, entre otros). La revictimización es un procedimiento común durante los juicios. En ese sentido, un gran avance ha sido que el Ministerio Público cuenta con cámaras Gesell, una en la capital y otra en Ciudad del Este (departamento del Alto Paraná), pues podrían permitir la eventual identificación de agresores sin que las mujeres afectadas deban enfrentarlos de manera directa. De todas las instituciones estatales que abordan el problema de la violencia de género y hacia la mujer, el Ministerio Público (Fiscalía General del Estado) –si bien cuenta con un Centro de Atención a Víctimas–, es una de las instituciones que precisa incorporar transversalmente la igualdad de género

114 Estos centros están en ciudades del interior del país: Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty y Pedro Juan Caballero. Allí se ofrece a las mujeres víctimas de violencia o de trata atención jurídica, psicológica y atención social. Están ubicados en cuatro de los 17 departamentos que tiene el Paraguay.

en su trabajo, de manera a incluir en los procesos judiciales la consideración de los contextos familiares y sociales en el marco de los cuales ocurren los hechos de violencia de género, así como la aplicación de los instrumentos internacionales como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, que son ley en Paraguay.

Otra forma de violencia estatal se da con frecuencia hacia sectores campesinos e indígenas¹¹⁵; cuando policías y militares realizan procedimientos que violan los derechos de las personas en el marco del cumplimiento de órdenes judiciales de desalojo de ocupaciones de tierra por parte de familias campesinas. En estos casos, la brutalidad se expresa en la quema de viviendas, la destrucción de los enseres domésticos y de cultivo, con un ensañamiento primitivo principalmente hacia mujeres, niñas y niños, que son víctimas de arreos y golpes, existiendo incluso denuncias de ultraje sexual hacia mujeres¹¹⁶. Similar situación pasan las comunidades indígenas, que también sufren la violencia estatal de diversas formas, desde el despojo de sus tierras ancestrales hasta los atropellos que sufren comunidades que viven a la vera de caminos cercanos a sus tierras originarias. Las mujeres y niñas están expuestas a diversas formas de agresión (incluso de carácter sexual) durante las intervenciones estatales.

Balance de las políticas para enfrentar la violencia

Analizando las políticas públicas para combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar en los últimos veinte años, se puede afirmar que hubo avances: se elaboraron planes y programas específicos, se desarrollaron procesos de formación en género y en derechos humanos para el funcionariado público (en instancias policiales, judiciales y ministeriales), se crearon comisarías especializadas de atención a víctimas de violencia, se instalaron sistemas piloto de atención integral en hospitales públicos, etc.¹¹⁷. Las políticas, sin embargo, enfrentan una serie de obstáculos:

1. Insuficiencia de partidas presupuestarias para desarrollar con amplitud y a nivel nacional las acciones (por ejemplo, la posibilidad de que

115 En este contexto, líderes campesinas denuncian frecuentemente ser víctimas de violencia institucional por ser mujeres, especialmente desde instancias como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), así como de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

116 Los informes anuales *Derechos Humanos en Paraguay*, elaborados y publicados desde 1996 reportan con detalles los diferentes casos de maltrato hacia mujeres, niñas y niños. Respecto a casos de ultraje sexual u otros tipos de violencia sexual, pocos son los casos denunciados, ya que en la mayoría de ellos la vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres y sus familias expulsadas de sus ocupaciones, impide la acción de la denuncia. Un caso emblemático fue la denuncia pública que llegó hasta el Congreso Nacional, realizada por la Federación Nacional Campesina (FNC) en 1999.

117 En este proyecto piloto, implementado en cinco hospitales, se desarrolló un sistema que permitiría contar con un registro unificado y completo de datos sobre la víctima, que hasta ahora no ha sido aplicado con rigurosidad (por ejemplo, el tipo de agresión sufrida y el contexto, quién es la persona agresora, etc.).

existan en todos los distritos del país instancias de atención especializada). Hasta ahora, parte importante de las políticas implementadas ha sido posible solo mediante la cooperación internacional¹¹⁸.

2. Falta de voluntad política de las directivas de algunos organismos para incluir la perspectiva de género en sus planes y programas, lo que impide que los departamentos que se ocupan del tema cuenten con el suficiente respaldo para llevar adelante el trabajo con eficacia y calidad¹¹⁹.
3. Las políticas públicas, planes y acciones no siempre tienen la continuidad necesaria para poder medir sus impactos, es decir, no se convierten en políticas de Estado. Fluctúan a causa del cambio de directivas o de gobiernos.
4. La falta de una real descentralización de los servicios de atención: casi todas las políticas de acción están centralizadas en la capital y en algunas pocas ciudades del país, con lo cual solo una mínima parte de la población tiene acceso a ellas. Otro inconveniente es que, en general, la atención en los pocos servicios de denuncias no está disponible las 24 horas, salvo en las cinco comisarias de atención especializada en casos de violencia hacia la mujer, niñas, niños y adolescentes, todas ellas ubicadas en el área metropolitana de Asunción.
5. Un sistema de justicia ineficiente, por la falta de aplicación de procedimientos judiciales en consonancia con las leyes, lo que genera retrasos en los procesos de casos de violencia hacia la mujer, la falta de operadores de justicia, audiencias canceladas repetidas veces, etc.
6. Si bien se han hecho varias campañas para sensibilizar a la población acerca de la violencia hacia la mujer, estas han sido de corto tiempo y de poco alcance. Así también, los medios de comunicación informan sobre los hechos de violencia hacia la mujer con tinte amarillista, sensacionalista y sin ninguna perspectiva de igualdad de género. Ello requiere entonces que el Estado desarrolle acciones específicas con los medios de comunicación (y también con las agencias de publicidad), para que las noticias publicadas no estén cargadas de machismo y discriminación hacia las mujeres.

118 A pesar de que los presupuestos estatales deben ser públicos, no se ha podido acceder a datos desde las instancias correspondientes.

119 Por ejemplo, en los cinco hospitales públicos (de la capital) que fueron elegidos para implementar un sistema de atención médica aplicando protocolos de atención para detectar y registrar los casos de violencia, los equipos encargados dicen no encontrar el respaldo necesario para la correcta aplicación de sus protocolos. Uno de los argumentos esgrimidos con frecuencia es que el personal médico y de enfermería no quiere comprometerse ante la posibilidad de tener que testificar si algún caso se judicializa.

D2. Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención

Registros de instituciones estatales sobre los casos de violencia hacia la mujer

Hasta 2014¹²⁰ no se puede afirmar que exista un registro nacional y unificado de casos de violencia hacia la mujer, a pesar de que se ha instalado en 2012 el Registro Único de Casos de Violencia Basada en Género (RUVIG), cuyo objetivo es lograr confluir en un solo registro los datos estadísticos de los principales organismos que atienden casos de violencia, como el Ministerio de la Mujer¹²¹, la Corte Suprema de Justicia –a través de los Juzgados de Paz–, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio Público. El RUVIG debería ser producto de un trabajo coordinado de todas estas instancias para lograr el registro unificado, pero a pesar de que el acuerdo data de 2010, hasta la fecha no se logrado el objetivo¹²².

Las pocas y acotadas investigaciones sobre el tema provenientes de organizaciones no gubernamentales aportan datos estadísticos de nivel nacional¹²³ pero no siempre estos esfuerzos tienen continuidad o no abarcan todos los tipos de violencia, con lo cual hasta ahora no se puede dimensionar el grave problema de la violencia hacia la mujer, las consecuencias familiares y sociales que acarrea ni tampoco las víctimas indirectas del flagelo. A nivel estatal, En diciembre de 2013 el Ministerio de la Mujer presentó la *Primera encuesta sobre violencia intrafamiliar basada en género. Área Urbana*, en la que se recoge la información de que el “88,9% de las mujeres respondieron

120 Año de compilación de datos y escritura de este artículo.

121 ¿Según datos atendidos en el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) de 2000 a 2014 fueron atendidas 25.532 mujeres víctimas de violencia, dando un promedio de 1.824 personas por año. Se debe tener en cuenta que estos datos se refieren a denuncias hechas en la capital, en horas de oficina y de lunes a viernes, lo que hace suponer que las cifras crecerían en progresión geométrica si los servicios existieran en todo el país y durante todos los días.

122 Según informaciones recibidas desde instancias del Poder Judicial, son poquísimos los Juzgados de Paz que remiten los formularios especialmente diseñados para denuncias sobre violencia doméstica y hacia la mujer.

123 En 2003 se publicó una encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar en la cual se señala que al menos el 84% de las personas entrevistadas (hombres y mujeres mayores de 15 años) manifestó “haber tenido alguna vivencia directa o indirecta relacionada con la violencia doméstica e intrafamiliar por conocer situaciones reales de este tipo, -a través de comentarios, porque le contaron o por haber sido testigos-, porque han sucedido en su propia familia, por haber sido víctimas o por haber ejercido violencia en ese contexto” (Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita, *Encuesta Nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar*, Asunción, CDE, 2003). En sus encuestas nacionales de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva de los años 2004 y 2008, el Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) incluyó un capítulo referido a las relaciones de género y violencia contra la mujer. En la encuesta de 2004 se consignan los siguientes resultados obtenidos de mujeres de 15-44 años de edad actualmente o alguna vez casadas/unidas, que alguna vez han recibido violencia por parte de su pareja o ex pareja: violencia verbal 36%, violencia física 19,3% y violencia sexual 7,5%. La encuesta del año 2008 indica un 33,4% para la violencia verbal, 17,9% para la violencia física y 5% para la violencia sexual (CEPEP, Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008 – ENDSSR 2008, Asunción, CEPEP, 2009, p. 317).

que sufrieron violencia física intrafamiliar ‘más de una vez’ en comparación a un 11,1% de los hombres”. Esta encuesta se realizó en 14 ciudades: la capital del país, Asunción, 10 del área metropolitana y tres del interior del país, abarcando una población de 1.227.234 personas, según el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002124.

Igualmente, a través de la prensa se puede tener un panorama parcial a partir de los casos denunciados y que llegan a publicarse en los medios. De manera cotidiana, se informa en la prensa, la radio y la televisión sobre abusos sexuales de niñas y niños, violación a mujeres, asesinatos de mujeres en manos de sus parejas e incluso ex parejas, pero no existen investigaciones estatales y de nivel nacional que ofrezcan una sistematización y análisis de los casos que llegan a la justicia, cuyas condenas son publicadas anualmente en un informe judicial de la Corte Suprema de Justicia.

D3. Eliminar la trata de mujeres y a prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres

La trata de personas, especialmente de mujeres con fines de explotación laboral y sexual es un grave problema en el Paraguay desde hace mucho tiempo. Al ser un tema complejo necesita ser analizado desde diversas aristas, ya que en el fenómeno intervienen una diversidad de actores, algunos visibles y otros no, que están protegidos por un poder cuasi mafioso en el que, en muchos casos, están involucrados funcionarios públicos.

No obstante, la trata de personas, al ser un problema de nivel internacional, ha sido abordada también desde distintas redes de acción nacional y regional, y se ha contado con el apoyo de la cooperación internacional para realizar investigaciones, seminarios, foros y debates, especialmente en las ciudades fronterizas.

A inicios de la década de 2000, la OIT empezó a desarrollar en Paraguay y en la región, en conjunto con los estados, una serie de acciones tendientes a dar visibilidad y atención a un problema que era conocido, pero no abordado por las políticas públicas, aunque sí por algunas pocas organizaciones sociales que trataban de incorporar en la agenda pública este problema, invisibilizado por el Estado hasta ese momento. Con el impulso de la OIT, se trabajó durante casi toda esa década en la realización de investigaciones referidas a

124 Ministerio de la Mujer y Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas Públicas para el Desarrollo (CEMAF), *Primera encuesta sobre violencia intrafamiliar basada en género. Área urbana. Informe final*, Asunción, Ministerio de la Mujer, 2014, p. 16, 24.

la explotación laboral y sexual de niñas, niños y adolescentes, en programas de acción directa con víctimas de diversas formas de explotación infantil y adolescente y en el apoyo a organizaciones sociales para la implementación de proyectos específicos sobre la trata de personas con fines de explotación sexual¹²⁵.

El Código Penal de 1997 incluyó dos artículos (129 y 139, sobre la trata de personas y el proxenetismo respectivamente¹²⁶) y desde mediados de la década del 2000 –quizá en coincidencia con la creciente migración de personas hacia el exterior, especialmente a España–, la trata de personas se hizo más visible y el Estado se dispuso a promover algunas medidas. En 2004 el Ministerio de Relaciones Exteriores convocó a organizaciones estatales y no gubernamentales a conformar una mesa interinstitucional con el objetivo de articular esfuerzos en la prevención y combate a la trata de personas, lo que se formalizó en 2005 con el Decreto N° 5.093/2005 “Por el cual se crea y se integra la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay”. Un importante avance fue que, después de más de siete años de trabajo en el marco de esta mesa interinstitucional, se aprobó en 2012 la Ley Integral contra la Trata de Personas (Ley N° 4788), donde se establece que la Mesa Interinstitucional está encargada de articular las políticas y planes para el combate de la trata. Lastimosamente, hasta 2014 esta Mesa no ha funcionado con regularidad por falta de presupuesto. Con esta ley se armonizó la definición de trata a lo establecido en el Protocolo de Palermo, incluyendo la trata interna, lo que hasta entonces no estaba considerado, dejando fuera de la protección legal a aquellas mujeres víctimas de trata dentro del país.

Entre las víctimas de la trata interna, las mujeres indígenas –adolescentes y jóvenes principalmente– son las más vulnerables, ya que han sido víctimas de la trata interna desde épocas coloniales, y porque no han podido acceder –sea por sus culturas, sea por no sentirse ciudadanas plenas– a los más básicos derechos. El Estado no cuenta con planes ni programas de aplicación urgente para rescatar a niñas y adolescentes indígenas (y no indígenas) que habitan las calles de las principales ciudades, especialmente de las zonas fronterizas del país y de la capital¹²⁷. Existe en Asunción una sola entidad no gubernamental, Luna Nueva, que desarrolla proyectos de apoyo al rescate

125

126 El artículo 139 se modificó en 2008 por la Ley N° 3.440, en el inciso 2) bajando la edad de la víctima a 16 años y la mayoría de edad en los casos en que se abusara de “su desamparo, confianza o ingenuidad”, y en el inciso 3) cuando la víctima “tenga entre 16 años y la mayoría de edad, cuya educación esté bajo su cargo [...]”.

127 Por ejemplo, en las calles aledañas a la principal (y única) terminal de ómnibus de la capital están apostadas numerosas niñas, adolescentes y jóvenes, que son acechadas por proxenetes o tratantes de personas con fines de explotación sexual.

de víctimas de prostitución y trata, pero con recursos limitados para hacer frente al fenómeno¹²⁸.

Una iniciativa regional que abordó e incluyó el tema de la trata de personas como un problema a ser prevenido, visibilizado y combatido fue el Programa Mercosur Social y Solidario, que implementó entre 2010 y 2012 el Proyecto Regional “Fortaleciendo capacidades para la prevención de la trata de personas en la región Mercosur”, involucrando a organizaciones no gubernamentales de los cuatro países fundantes del Mercosur con el fin de aunar esfuerzos regionales para dar visibilidad al problema y generar espacios de información y de cooperación interinstitucional en cada uno de los países.

El Estado se fue sumando tímidamente a estos esfuerzos e implementó medidas que permitirían, por un lado, prevenir la trata de personas, así como también de rescatar y reinsertar a las víctimas. En ese contexto, la Fiscalía encargada del tema desarrolló durante varios años un trabajo comprometido y aportó en el seguimiento de las denuncias de trata¹²⁹.

Pero todo lo que se ha hecho es sencillamente insuficiente, ya que es muy difícil llegar al fondo del problema, o mejor dicho a desenredar el tejido dentro del cual operan las personas que convierten a las mujeres en víctimas de trata, funcionarios públicos que ayudan a proveer la documentación necesaria para el traslado y, finalmente, las personas que llevan a las mujeres (muchas de ellas menores de edad) con la promesa de un trabajo, que termina siendo explotación sexual. Además, en este fino entramado de poderes, las pocas mujeres que logran escapar o ser rescatadas no se animan a denunciar a los distintos culpables, porque han sido amenazadas y atemorizadas durante el tiempo en que han estado en situación de explotación.

Es por tanto necesario que el Estado incluya partidas presupuestarias suficientes para dar cumplimiento al artículo 44 de la Ley N° 4788 que establece la creación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, que será “el organismo consultivo del Gobierno Nacional en esta materia y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado paraguayo, a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas”. Urge esta medida, pues la mejor forma de combatir a la trata es por vía de políticas públicas desarrolladas con seriedad, que promuevan la infor-

128 Se conoce además que en los principales puertos, cuando atracan los barcos en el río, mujeres adolescentes y jóvenes son llevadas a realizar bajo régimen de explotación sexual durante toda la travesía marítima, lo que supone que están en los barcos entre dos a seis meses o incluso más tiempo (entrevista realizada en el marco de una investigación solicitada por la OIT para evaluar de sus programas de apoyo para la erradicación de la explotación sexual en Paraguay). Sobre este tipo de situaciones no se realiza ningún tipo de acción estatal.

129 La Unidad encargada de este tema contó durante mucho tiempo con una fiscalía comprometida con su trabajo, y logró hacerse cargo de numerosos casos de denuncia de trata internacional de personas, con lo cual varios grupos dedicados a la trata fueron desmantelados o al menos denunciados.

mación amplia sobre el tema, ofrezcan planes de inserción laboral, especialmente dirigidos a mujeres en estado de vulnerabilidad (ya sea por pobreza o marginalidad) y apliquen medidas estrictas para la gestión de documentos de identidad, pasaportes, permisos de menores y cualquier otro documento que se necesita para el traslado de personas fuera del país.

La prostitución (trabajo sexual)

Con respecto a la prostitución existen dos ordenanzas municipales, una de la capital, la Ordenanza N° 278 de 2013, que es resultado de un proceso de trabajo impulsado por la Asociación Unidas por la Esperanza (UNES) en 2010, con el apoyo de organizaciones sociales de nivel nacional e internacional, que conformaron una mesa de trabajo interinstitucional. Esta asociación señala que si bien la nueva ordenanza reconoce a las personas que prestan servicios sexuales como trabajadoras y representa un avance relevante en el marco jurídico, tiene alcance limitado a la capital, lo que lleva a la necesidad de contar con una ley nacional que beneficie a todas las personas que se dedican al trabajo sexual en Paraguay. Además, indica que la nueva norma continúa teniendo disposiciones discriminatorias¹³⁰.

La otra ordenanza fue dictada a mediados de 2014 por la Municipalidad de Encarnación (departamento de Itapúa) y establece la prohibición de este tipo de trabajo en las calles de esta ciudad fronteriza con la Argentina. Esta norma fue criticada por la Asociación de Trabajadoras Sexuales Unidas en la Esperanza (UNES), quienes exigen el reconocimiento de la actividad y su regulación legal.

Varias organizaciones sociales como UNES, la Asociación Panambí y la Asociación Tatarendy han desarrollado demandas para cambiar la denominación de prostitución por la de trabajo sexual, y sobre esa base legislar para garantizar los derechos laborales en este ámbito. “La denominación trabajo sexual es el resultado de una larga batalla ideológica y política en el marco de la concepción de los derechos humanos y el respeto por la libre determinación de las personas involucradas, reemplaza al término ‘prostitución’¹³¹, afirman estas asociaciones.

Otras situaciones de violencia que sufren las trabajadoras sexuales y las travestis son el maltrato en las calles, la discriminación, e incluso asesinatos que no han sido investigados por la justicia. Ese es otro de los principales

130 Otazú, María Luisa, Cabañas, Buenaventura y Portillo, Rosa, “Reconocimiento jurídico del trabajo sexual a partir de normas discriminatorias, ¿avance o retroceso?”, en Codehupy, *Derechos humanos en Paraguay 2013*, Asunción, Codehupy, 2013, p. 138. Las autoras señalan diversos tratos discriminatorios en dicha ordenanza, entre ellos la prohibición de trabajar en estado de embarazo.

131 *Ibidem*.

reclamos, especialmente de la asociación que nuclea a personas travestis, transexuales y transgénero del Paraguay, la Asociación Panambí, que tiene un largo batallar ante el Ministerio Público para que se abran procesos de investigación sobre varios casos de asesinatos de travestis¹³² y realiza constantemente movilizaciones y demandas a la Fiscalía para que se abran los procedimientos judiciales correspondientes.

132 Existirían alrededor de cincuenta asesinatos de travestis no investigados por la justicia, de los que 36 fueron documentados en una investigación propiciada por la Asociación Panambí. Moragas, Mirta y Augsten, Erwing, *Olvidadas hasta el la muerte. Asesinatos a personas trans durante el periodo democrático en Paraguay (1989-2013)*, Asunción, Panambí. Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros, 2014. Ya en marzo de 2015, Panambí fue recibida en una Audiencia denominada "Denuncias de actos de violencia e impunidad contra personas trans en Paraguay" ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para dar a conocer ante este organismo internacional de derechos humanos los casos documentados.

E. LA MUJER Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

María Molinas Cabrera

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desarrolló una opinión jurídica¹³³ sobre la definición de conflicto armado, según el derecho internacional humanitario (DIH), por encargo de los Estados Parte en los Convenios de Ginebra de 1949. Este análisis distingue:

1. Conflicto armado internacional (CAI): cuando se recurre a la fuerza armada entre dos o más Estados.
2. Conflictos armados no internacionales (CANI): son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima.

En el presente informe se toma en cuenta la situación relacionada con los conflictos armados no internacionales en el Paraguay, considerando como criterios básicos la existencia de: a) "partes en el conflicto" que disponen de fuerzas armadas organizadas, b) un nivel de operaciones militares con duración en el tiempo y cierto control territorial¹³⁴.

En el país existen otras situaciones de violencia armada que afectan los derechos de las mujeres que no son abordadas en esta sección, por exceder los límites de la definición, tales como ataques armados y ejecuciones de personas vinculadas a la defensa del derecho a la tierra y la soberanía alimentaria, asesinatos de periodistas, campesinos e indígenas por sicarios en zonas de actuación del narcotráfico y otros actores armados¹³⁵.

133 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *¿Cuál es la definición de conflicto armado según el derecho internacional humanitario?*, Documento de opinión, marzo de 2008.

134 CICR, op. cit.; y Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), art. 8.2.f.

135 Al respecto pueden consultarse: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), Informe Chokokue 1989-2013, Asunción, Codehupy, 2014; y Ayala, Óscar; Quiroga, Lorna, *Violencia e impunidad hacia el Pueblo Pa'i Tavyterã-Kaiowa. Aproximación a la situación de violaciones de derechos humanos en la frontera paraguayo-brasileña*, Asunción, Tierra Viva a los Pueblos Indígenas del Chaco, 2014.

Responsabilidad del Estado

Los derechos de las mujeres afectadas por los conflictos armados son responsabilidad del Estado, tanto en la prevención, protección y reparación frente a violaciones de sus derechos. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad¹³⁶ establece orientaciones y exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas.

El Comité para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en su Recomendación General N° 30¹³⁷, reitera la obligación de los Estados parte de continuar aplicando la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) durante los conflictos armados, y orienta sobre el cumplimiento de su obligación de actuar con la diligencia debida respecto a los actos de particulares o agentes estatales que menoscaben los derechos consagrados en la Convención en las zonas afectadas por conflictos.

También llama la atención sobre el hecho de que los informes periódicos de los Estados parte no proporcionen suficiente información sobre la aplicación de la Convención en dichas situaciones. Esto incluye las formas entrecruzadas de discriminación en todo el ciclo de vida, especialmente a las niñas y mujeres de poblaciones rurales e indígenas, así como a las defensoras de derechos humanos.

Las discriminaciones de género actúan como un factor agravante de la situación de los derechos de las mujeres en contextos de conflictos armados. Además la violencia de género suele ser utilizada como arma y táctica de guerra, siendo generalmente invisible por la naturalización de la violencia hacia las mujeres, y por el estigma para las víctimas.

Debido a los estereotipos de género las mujeres suelen estar subrepresentadas en los espacios de toma de decisión en los escenarios de conflictos, pero el Estado debe garantizar su participación, considerando sus diversos roles como defensoras de derechos humanos y lideresas en sus familias, comunidades y organizaciones, en procesos de prevención, adaptación y reconstrucción, durante y después de los conflictos¹³⁸.

El Estado tiene la obligación de proteger los derechos de las mujeres con acciones preventivas y en todas las fases del conflicto, actuando con la debida diligencia, para evitar, investigar, sancionar y garantizar la reparación de los

136 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1325 (2000)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325 (2000), original en inglés. Naciones Unidas, 31 de octubre de 2000.

137 Naciones Unidas, Comité CEDAW, *Recomendación general N° 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*. CEDAW/C/GC/30, original en inglés. Naciones Unidas, 1 de noviembre de 2013.

138 Comité CEDAW, op. cit.

actos de particulares o agentes estatales que menoscaben los derechos consagrados en la CEDAW. Estos actos incluyen a las empresas, grupos delictivos o justicieros, fuerzas paramilitares, grupos armados terroristas, grupos de seguridad privados de empresas o estancias, entre otros¹³⁹.

Conflicto armado en Paraguay

Quince años atrás, hablar de conflictos armados en Paraguay no parecía relevante, sin embargo en los primeros años del siglo XXI el tema empezó a tener notoriedad con la emergencia de secuestros extorsivos, asaltos, ajusticiamientos por parte de grupos armados, y especialmente con la aparición del autodenominado Ejército Paraguayo del Pueblo (EPP) y, más recientemente de la Agrupación Campesina Armada (ACA), así como con la presencia de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC, conformada por Fuerzas Armadas y Policía) en las zonas con presencia de los grupos anteriormente citados.

Un elemento central de estos fenómenos es la ocupación de zonas territoriales específicas, caracterizadas por los índices de mayor pobreza y desigualdad, en consonancia con la ausencia del Estado como garante de derechos básicos. Las regiones afectadas incluyen la zona norte de la región oriental, así como la zona de frontera con Brasil¹⁴⁰, las que han sido comparadas con “zonas liberadas” por la impunidad reinante y la ausencia estatal.

En estas mismas zonas, mucho antes de la aparición pública del EPP, ya se habían dado actuaciones armadas de agentes relacionados con el narcotráfico y otras mafias, en un marco general de impunidad; y se discute la vinculación del EPP y el ACA con el narcotráfico¹⁴¹.

La marcada ausencia de servicios públicos en estas regiones, así como la falta de justicia, agravan la situación de su población. Es esta condición preexistente la que ha sido aprovechada por los grupos armados y delictivos para instalarse en esas regiones, y actuar al amparo de la ausencia del Estado. La Recomendación General N° 30 del CEDAW señala al respecto que la falta de suficientes servicios sociales y de salud, así como el acceso no equitativo a la tierra y los recursos naturales, afectan de manera desproporcionada a las mujeres de zonas rurales¹⁴², e inciden en una mayor exposición a la trata de personas, la explotación sexual, uniones forzadas y violencia sexual en general.

Otro elemento clave constituye la falta de información e investigaciones sobre cómo esta escalada de violencia ha afectado a las comunidades y, más específicamente, a los derechos de las mujeres. La labor periodística también

139 Comité CEDAW, op. cit.

140 Estas zonas incluyen los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Presidente Hayes y Amambay.

141 Andrés Colmán Cutiérrez (periodista), entrevista personal, julio de 2014.

142 Comité CEDAW, op. cit., pp. 14-18.

es afectada por “el crimen organizado y su infiltración en el aparato estatal”¹⁴³, lo que obstaculiza el trabajo de los medios, registrándose en el país un número elevado de asesinatos de periodistas por sicarios no identificados.

En general, el Estado ha respondido con operaciones represivas de acción territorial frente a actuaciones de los grupos armados, justificando sobre esta base una mayor militarización, el aumento del presupuesto militar y la actuación de la Fuerza de Tarea Conjunta. Sin embargo, hasta el momento es discutible la eficacia de las operaciones represivas y, más bien, se ha dado una escalada simétrica de violencia en las regiones más empobrecidas del Paraguay.

Las comunidades campesinas e indígenas de estas zonas afectadas se encuentran en el medio de un fuego cruzado entre los grupos armados no estatales y las fuerzas estatales, pudiendo ser víctimas tanto si son acusadas de colaborar con los grupos armados no estatales, como de colaborar con el gobierno.

Se han registrado ejecuciones de civiles por parte de los grupos armados no estatales; así como también la muerte de personas acusadas de apoyar o integrar grupos armados por la FTC, incluyendo a mujeres y niños entre las víctimas. Existe controversia sobre la legalidad y transparencia de los procedimientos utilizados por la FTC en estos operativos militares.

Hubo casos de ataques armados en contra de familias enteras señaladas como apoyo logístico de un grupo armado criminal, por el hecho de que algún miembro de esa familia fuera sindicado como miembro¹⁴⁴. Incluso periodistas han sido acusados como apoyos de estos grupos armados, por causa de su trabajo de información sobre estos hechos. También se denunciaron interrogatorios masivos por parte de la FTC a grupos de niños y niñas en sus escuelas¹⁴⁵.

Por otra parte, existen testimonios del reclutamiento de niños y niñas como soldados de grupos armados como el EPP y el ACA, en algunos casos tomados por la fuerza de sus hogares. Además, se indica el reclutamiento de mujeres y hombres muy jóvenes, el cual podría estar forzado por razones económicas, ya que los grupos armados ofrecen dinero a cambio¹⁴⁶.

143 Reporteros sin Fronteras por la Libertad de Información, *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2014*, París, Reporteros sin Fronteras, 2014, p. 22.

144 Sobre caso Kurusu de Hierro, ver: ABC Color, *Jefe militar tira el fardo a Fiscalía*, Asunción, 17 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/jefe-militar-evade-detallar-sobre-posibles-pruebas-plantadas-1286797.html>. Consulta: 17 de setiembre de 2014.

145 Hoy, Guerra al EPP: *Denuncian que militares interrogan a niños y desatan el miedo*, Asunción, 28 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/tacuati>. Consulta: 10 de julio de 2014.

146 ABC Color, *Niños reclutados para la violencia*, Entrevista al Dr. Fernando Cepeda, exministro del Interior, ex embajador y politólogo de Colombia, Asunción, 29 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/notas/ninos-reclutados-para-la-violencia-1270794.html>. Consulta: 3 de setiembre de 2014.

Según Cepeda, los grupos armados controlan las comunidades con una “protección” que debería dar el Estado, “sustituyen al Estado” como no hay salud ni educación, y “entonces ellos proporcionan unos bienes mínimos”. En este contexto se darían formas de reclutamiento forzado tanto por la vía de proporcionar bienes mínimos, como por la vía de la intimidación, pues no se puede asegurar que las comunidades se sometan por gusto o convicción, cuando no tiene alternativas¹⁴⁷.

En Paraguay existe una carencia general de información pública sobre las mujeres y las comunidades afectadas por los conflictos armados, siendo esta una barrera fundamental para prevenir, proteger, sancionar y garantizar la reparación de los actos de particulares o de agentes estatales que menoscaben los derechos consagrados en la CEDAW. No se conocen investigaciones ni informes estatales sobre la situación de mujeres, niñas y niños reclutados por los grupos armados mencionados. Un importante aporte ha sido el del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP), que realizó un informe especial con relación a las actuaciones de las FTC en el norte, señalando las situaciones que podrían configurar violaciones de derechos humanos y realizando numerosas recomendaciones a diversas instancias estatales. La investigación incluye los casos de muertes y detenciones de personas adultas y de adolescentes ocurridos en 2014¹⁴⁸.

A continuación se analiza este contexto en función de los objetivos estratégicos de esta área de la Plataforma de Acción Mundial (PAM) de Beijing.

147 ABC Color, *Ibid.*

148 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) de Paraguay, *Análisis de la actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas, del Ministerio Público y del Poder Judicial en la zona norte del país desde un enfoque de prevención de la tortura y malos tratos. Informe especial N° 5/2014*, Asunción, MNP, 2014. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales>. Consulta: septiembre de 2015.

E.1. Incrementar la participación de la mujer en la solución de los conflictos a niveles de adopción de decisiones y proteger a las mujeres que viven en situaciones de conflictos armados o de otra índole o bajo ocupación extranjera

En el contexto de las operaciones represivas del Estado se reportaron situaciones relacionadas con el uso de violencia desproporcionada y generalizada hacia comunidades, escuelas o familias enteras, de poblaciones campesinas e indígenas. También se denunció el ataque armado por agentes de seguridad privados hacia personas civiles de comunidades campesinas e indígenas, bajo las órdenes de grupos empresariales y otros, con la justificación de ejercer autodefensa frente al EPP.

Una constante es la falta de la debida actuación y diligencia por parte de las autoridades estatales frente a los hechos denunciados, dándose en la práctica una naturalización de estas formas de violencia, por el patrón de impunidad y de falta de protección del Estado.

A partir del 2012, el Estado paraguayo desarrolla el proyecto “Apoyo al Proceso de implementación efectiva de la Resolución 1325 desde una perspectiva de género”. Entre los productos se incluye un plan de acción nacional, con objetivos y medidas orientadas al ámbito de las instituciones de seguridad y defensa, así como a la participación en misiones de paz. Sin embargo no se identifican objetivos o medidas específicamente orientadas a proteger a las mujeres y niñas en situaciones de conflicto, ni para promover la participación de mujeres locales en estos procesos.

Tampoco se tienen datos de una participación diversa de organizaciones de mujeres en el proceso de elaboración del plan nacional, siendo que el Estado tiene la obligación de dar amplia participación a las mujeres que activan en la defensa de sus derechos, y en especial a aquellas afectadas directamente por las derivaciones de los conflictos armados, incluyendo las mujeres campesinas, indígenas y defensoras de derechos humanos.

Además, las organizaciones de mujeres deberían ser consultadas en la formulación de políticas para el control del comercio y uso de armas, el plan de lucha contra el narcotráfico y, en general, sobre los efectos de los grupos armados en los derechos de las mujeres. Debe investigarse especialmente sobre la violencia sexual, la trata de personas, la explotación de mujeres como “mulas” del narcotráfico y la explotación sexual en las zonas de conflicto.

E.2. Reducir los gastos militares excesivos y limitar la disponibilidad de armamentos.

El combate al terrorismo ha sido la base para justificar el aumento del presupuesto militar. Luego de la caída de la dictadura de Stroessner, en 1989, se registra que el presupuesto militar era del 1,6% del PIB, el cual aumentó hasta alcanzar 2% en 1992. A partir de 1997 el porcentaje desciende anualmente de 1,7% hasta llegar a 0,9% en 2005, aumentando poco a poco hasta el 2011 (1,2%), y mucho más entre el 2012 (1,4%) y 2013 (1,6%)¹⁴⁹.

En el 2013 Paraguay subió el gasto militar en un 33% con respecto al 2012, habiendo duplicado este gasto entre 2004 y 2013¹⁵⁰, aunque el personal militar disminuyó de 18.500 a 10.690 (42%)¹⁵¹. En el 2013 el gasto militar representó 1,6% del PIB¹⁵², habiendo aumentado 0,6 puntos desde el 2008, año coincidente con la aparición pública del EPP.

Las FFAA cuentan con un rubro de Gastos Reservados, que en el 2014 alcanzó G. 3.673.870.000¹⁵³ (859,347.8 USD), sobre el cual no se aplica el principio de transparencia, pues se exime de rendición de cuentas a ese rubro. Además, se han registrado varias denuncias públicas sobre corrupción y malversación de fondos al interior de las FFAA¹⁵⁴.

Entre los actos de corrupción, se han hecho públicos casos de violencia sexual contra mujeres dentro de instituciones militares, indicándose la existencia de casos similares no denunciados por temor a represalias internas. Frente a esto no se han dado a conocer mecanismos de alerta, protección y

149 Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI). *Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. Banco Mundial. Datos. Base de datos consultada en línea: <http://datos.bancomundial.org/>. Consulta: 8 de julio de 2014.

150 Sam Perlo-Freeman y Carina Solmirano (ed.), *SIPRI Fact Sheet Abril 2014, Estocolmo, SIPRI, 2014*, pp. 4-8.

151 Nueva Mayoría, *Resumen del Balance Militar de América del Sur 2013*. Disponible en: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4156&Itemid=30. Consulta: 8 de julio de 2014.

152 Banco Mundial, *Datos*. Base de datos consultada en línea: <http://datos.bancomundial.org/>. Consulta: 8 de julio de 2014.

153 Servicio Paz y Justicia (Serpaj) Paraguay, *En imágenes: Gasto Militar en Paraguay*, 14 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=2691>. Consulta: 8 de julio de 2014.

154 Se citan ejemplos en: ABC Color, *Entregan informes sobre soldados fantasmas*, 7 de septiembre de 2002, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/entregan-informes-sobre-soldados-fantasmas-662000.html>. La Nación, *Denuncian actos de corrupción dentro de las Fuerzas Armadas*, 29 de abril de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/123142-denuncian-actos-de-corrupcion-dentro-de-las-fuerzas-armadas.html>. Última Hora, *Paraguay registra mayor aumento de gasto militar en la región*, 2 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.ultimahora.com/paraguay-registra-mayor-aumento-gasto-militar-la-region-n617611.html>. Última Hora, *FFAA repatrian a dos militares que cumplían misión en Haití*, 20 de febrero de 2014, disponible en: <http://www.ultimahora.com/ffaa-repatrian-dos-militares-que-cumplian-mision-haiti-n768284.html>. ABC Color, *Aseguran que no se tolerará corrupción*, 3 de julio de 2014, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/aseguran-que-no-se-tolerara-corrupcion-1262105.html>. ABC Color, *Militares proveen víveres a una panadería*, 6 de julio de 2014, disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/viveres-a-panaderia-1263068.html>. ABC Color, *Débil sanción a militares*, 8 de julio de 2014, disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/sancionan-a-militares-1264045.html>. Consultas: 8 de julio de 2014.

reparación para las víctimas, ni se ha explicitado una política de tolerancia cero hacia la violencia basada en género dentro de las entidades militares.

De acuerdo con la PAM de Beijing, el Estado debería tomar medidas para reducir el gasto militar, y asignar fondos adicionales al desarrollo social y económico de las comunidades afectadas por los conflictos armados, con atención específica a las mujeres, ya que esto constituye una estrategia de prevención eficaz, al tomar en cuenta las causas del problema.

E.3. Promover formas no violentas de solución de conflictos y reducir la incidencia de las violaciones de los derechos humanos en las situaciones de conflicto

En el 2013, la lucha contra grupos armados fue también la justificación para modificar la Ley de Defensa Nacional, que da poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo para ordenar de forma unilateral e inmediata la intervención de fuerzas militares en la lucha contra amenazas internas o externas. Con esta ley se contribuye a reforzar el uso de la militarización en la resolución de los conflictos internos; además, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) señaló la inconstitucionalidad de la misma por violar el artículo 3 de la Constitución Nacional acerca del control recíproco entre los poderes del Estado¹⁵⁵.

Mujeres de comunidades indígenas y campesinas denunciaron a la *Misión de Observación Internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay*¹⁵⁶ la amenaza de violencia sexual y el miedo a salir de sus casas por la intervención de los operativos de patrullaje de las fuerzas de tarea conjunta. Por lo general estas denuncias han sido documentadas insuficientemente, y se observa como patrón general la falta de actuación debida del Estado: registrar, investigar y tomar las acciones necesarias para garantizar los derechos de las mujeres en situaciones de violencia “perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”¹⁵⁷.

155 Codehupy, *Comunicado de la CODEHUPY ante los últimos hechos ocurridos en San Pedro y ante la vigencia de cambios en la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna*, Asunción, 30 de agosto de 2013.

156 Misión de Observación Internacional de la situación de los derechos humanos en Paraguay – 11 al 14 de noviembre de 2013, *Informe Preliminar*. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=241:-informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-internacional-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-paraguay&catid=8:estatutos. Consulta: 8 de julio de 2014.

157 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o “Convención de Belem do Pará”. Artículo 2, inciso c.

Como ejemplo, en Tacuatí y Laterza Cué, una mujer denunció que, en un allanamiento relacionado con el secuestro de un ganadero, las fuerzas de seguridad destruyeron ollas y alimentos, sustrajeron dinero de su domicilio, y la sindicaron como sospechosa de apoyar al EPP por tener botas de lluvias y zapatos, así como por mantener una posición contraria al uso de agrotóxicos. Otra mujer denunció que durante el allanamiento un comisario amenazó con “plantar” cocaína para inculpar a su marido, y que interrogaron a niñas y niños a punta de pistola durante el operativo¹⁵⁸.

Las comunidades indígenas y campesinas que viven en las zonas de conflicto afectadas por el fuego cruzado por parte de agentes estatales y no estatales, y que se ocupan de la defensa por el derecho a un ambiente sano, sufren además la discriminación de ser sindicadas masivamente como criminales o apoyos del EPP¹⁵⁹ y otros grupos armados. Además los allanamientos masivos a comunidades y familias suele tener como principales víctimas a mujeres y niños que se encuentran en las casas.

Otro ejemplo del fuego cruzado constituye la ejecución de Eusebia Maíz, por parte del EPP, acusada de colaborar con la policía como informante. Sus siete hijos quedaron desamparados, y no se conocen medidas de reparación ni protección. Los mismos fueron además víctimas indirectas como testigos de la ejecución.

En este contexto también actúan grupos de seguridad privados, a cargo de empresas o estancias dedicadas a los agronegocios, quienes aseguran recurrir a las armas para protegerse del EPP, pero se registraron denuncias de ataques en contra de campesinos e indígenas que no forman parte de ese grupo armado. En estos casos, el patrón de falta de actuación y naturalización de la noticia es el mismo.

Al respecto el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CCPR) ha solicitado al Estado paraguayo evaluar y revisar el funcionamiento de las comisiones vecinales de seguridad ciudadana, investigar, perseguir y sancionar todos los hechos criminales de los cuales sus integrantes son supeuestamente responsables, y compensar adecuadamente a las víctimas¹⁶⁰.

En 2009 el empresario Eduardo Avilés propuso públicamente constituir un grupo armado para “liquidar a los comunistas” con la creación de un Co-

158 CLADEM Paraguay, “La otra mitad: resistiendo ante las desigualdades y luchando por la Materialización de derechos”, en Codehupy, *Derechos Humanos en Paraguay 2013*, Asunción, Codehupy, 2014, pp. 145-158.

159 Ver: Benítez, M.L. y Orué Pozzo, A., “Representación del movimiento campesino en el diario La Nación”. Artículo presentado en el VI Taller Paraguay desde las Ciencias Sociales, GESPIEALC-UBA. Buenos Aires, 27, 28 y 29 de 2013. Orué Pozzo, A., “Curuguay: Deslizamientos de un contradiscurso”, en Carbone, Rocco y Soto, Clyde (ed.), *Curuguay: pueblo mba e*, Asunción, Arandurá, 2014, pp. 105-122. Cabrera, D., “Qué pasó/lo que pasó”, en Carbone y Soto, op. cit., pp. 93-104.

160 Comité de Derechos Humanos (CCPR), *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*.

mando Anticomunista Paraguayo, sin que las autoridades tomaran las medidas correspondientes. Al mismo tiempo, representantes de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) hicieron declaraciones favorables a la creación de grupos armados de autodefensa, y se publicó en un medio de prensa un aviso solicitando hombres valientes para la defensa de estancias¹⁶¹.

Independientemente de los territorios de conflicto armado, los grupos criminales también afectan a las mujeres del sector de mayores ingresos como víctimas de secuestros extorsivos. A partir del 2001 y hasta 2014, de un total aproximado de 30 secuestros extorsivos, 13 fueron mujeres, de las cuales dos fueron ejecutadas aún luego del pago del rescate¹⁶². En estos casos el Estado sí se ha ocupado de investigar y tomar las medidas debidas, y la impunidad no es un hecho generalizado.

E.4. Promover la contribución de la mujer al logro de una cultura de paz

En general, persiste un patrón de impunidad con respecto a las diversas situaciones relevadas, y esto puede constituir un mensaje oficial que alienta la violación de los derechos. Y se vuelve más grave cuando son agentes del Estado los violadores de los derechos, y además el blanco lo constituyen mujeres, niñas, niños y adolescentes, y comunidades que sufren pobreza y otras discriminaciones.

Además de no contarse con datos sistemáticos sobre la violación de los derechos de las mujeres en contextos de conflicto armado, el Paraguay sigue sin contar con un sistema de información única sobre la violencia contra las mujeres. La falta sistemática de información también puede constituir un mensaje de impunidad, que naturaliza la violencia.

Es especialmente grave que las personas defensoras del derecho a la tierra o al ambiente sano, que forman parte de las comunidades pobres afectadas por los conflictos armados, sean señaladas de manera estereotipada como apoyo o parte de los grupos armados criminales. Constituye una forma de criminalizar el trabajo de defensoría de derechos, calificar su ejercicio como parte de la actuación de los grupos armados criminales¹⁶³.

161 Última Hora, *Chileno propone grupo armado para "liquidar a los comunistas"*, Asunción, 25 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/chileno-propone-grupo-armado-liquidar-los-comunistas-n268100.html>. Consulta: 8 de julio de 2014. Torres, Gustavo, "El paramilitarismo y la utilización del miedo en Paraguay", en Soler, Lorena (coord.), *Observatorio Latinoamericano 2. Dossier sobre Paraguay N° 3*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2010, pp. 118-123.

162 Cálculo basado en registros propios y Última Hora, *Los casos de secuestros en Paraguay*, 5 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/los-casos-secuestros-paraguay-n460811.html>, consulta: 3 de julio de 2014.

163 Benítez, M.L. y Orué Pozzo, A., op. cit., Orué Pozzo, A., op. cit.

El Estado debería proteger a las mujeres defensoras de sus derechos, así como a sus organizaciones, como parte de las garantías de la defensa de los derechos humanos y el derecho a la libertad de organización, evitando toda forma de criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos.

E.5. Proporcionar protección, asistencia y capacitación a las mujeres refugiadas, a otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y a las desplazadas internamente

No existe información o investigaciones sobre las repercusiones en las mujeres de los conflictos armados, ni sobre cómo influye en el desplazamiento de mujeres de asentamientos campesinos y comunidades indígenas.

Las zonas de conflicto armado en Paraguay tienen los índices más bajos de IDH (Índice de Desarrollo Humano) e IDG (Índice de Desigualdad de Género)¹⁶⁴, así como las tasas más altas de pobreza. Se considera que esto constituye un factor predictivo para los conflictos armados, y que afecta especialmente los derechos de las mujeres, y los desplazamientos forzados. Sin embargo el Estado mantiene un patrón de ausencia en estas poblaciones.

E.6. Proporcionar asistencia a las mujeres de las colonias

El Paraguay no tiene colonias, pero puede tomar parte en misiones de paz en territorios no autónomos, y en tal sentido se requiere capacitar al personal militar involucrado sobre el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, y específicamente sobre los derechos de las mujeres. El proyecto de apoyo a la implementación de la resolución 1325 con una perspectiva de género, referido en el punto E.1, incluye acciones con el personal involucrado en operaciones de paz.

164 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Evaluación del Desarrollo Humano en Paraguay en la década 2001-2011*, Asunción, PNUD, 2012.

G. LA MUJER EN EL EJERCICIO DEL PODER Y LA ADOPCIÓN DE DECISIONES

Lilian Soto

El derecho de las mujeres paraguayas a participar en el gobierno ha tenido lentos avances en Paraguay. A 20 años de Beijing, y específicamente a 15 años de la evaluación realizada en el año 2000 pueden constatarse adelantos, pero distan mucho aún de la igualdad. Numéricamente, el aumento de la presencia de mujeres se ha producido de manera sostenida en todos los espacios de elección por voto popular, tanto a nivel nacional como departamental y municipal. Donde más evidencia existe de esta mayor participación es en las candidaturas a estos cargos, que en algunos casos llegan y sobrepasan incluso el 40% de mujeres en las listas. Sin embargo, en ninguna de las instancias de poder público se alcanza el piso del 30% de mujeres en cargos de decisión¹⁶⁵ y el ritmo de avances es insuficiente para saldar a corto plazo la deuda que el país tiene con las mujeres en su derecho a gobernar. La deuda es mayor en este ámbito con las mujeres indígenas, las mujeres campesinas y con las mujeres del colectivo LGBTI; las primeras apenas se encuentran presentes en una pocas concejalías municipales y las mujeres lesbianas y trans –con visibilización del aspecto identitario de género– no han ocupado hasta este momento espacios de poder público por voto popular.

El análisis de lo transitado en estas dos décadas con relación a la participación política de las mujeres debe vincularse al camino que ha seguido el proceso democrático en la sociedad paraguaya, con un carácter evidentemente débil. El periodo analizado ha sido un tiempo tutelado, en su mayor parte, por el mismo partido que gobernó durante 35 años violando las libertades públicas y los derechos humanos, consolidándose una cultura política basada en el autoritarismo, la exclusión, las desigualdades y los privilegios

¹⁶⁵ El párrafo 16 de la Recomendación General N° 23 del Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (Comité CEDAW) refiere: "La cuestión fundamental, que se destaca en la Plataforma de Acción de Beijing, es la disparidad entre la participación de jure y de facto de la mujer en la política y la vida pública en general (es decir, entre el derecho y la realidad de esa participación). Las investigaciones realizadas demuestran que si su participación alcanza entre el 30 y el 35% (que por lo general se califica de "masa crítica"), entonces puede tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política." Recomendación general N° 23, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° período de sesiones, 1997, U.N. Doc. A/52/38. Human Rights Library. University of Minnesota. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sgeneral23.htm> Consulta: 20 de agosto de 2014.

para unos pocos grupos. En congruencia, no hubo una apertura activa a la inclusión de colectivos históricamente excluidos. Si bien esto se produjo en cierta medida, sucedió a partir de la demanda y acción de esos sectores y no desde una apuesta proactiva desde el Estado. Fueron necesarias sistemáticas y persistentes luchas para la obtención de logros.

Los aspectos de la democracia formal tampoco pudieron sostenerse en este periodo de tiempo. Apenas se produjo un cambio de signo político del gobierno, en el año 2008, se iniciaron las conspiraciones que terminaron en lo que gran parte de la comunidad nacional e internacional consideró un golpe parlamentario, el 22 de junio de 2012¹⁶⁶. Esta debilidad, que puede considerarse un grave impedimento para la democracia, se basa de forma importante en el rol que han jugado los poderes fácticos. La ausencia de un rompimiento de las oligarquías que han manejado el poder político en el Paraguay a lo largo de su historia es innegable. Estos grupos de poder, hegemónicamente masculinos, no han podido ser aún desarticulados por los pequeños espacios que se han construido desde la resistencia, ni se ha podido modificar la cultura política antidemocrática y excluyente. Desde los sectores de poder económico, los medios de comunicación y las iglesias, principalmente la Iglesia Católica, el poder masculino ha ejercido su influencia sobre el Estado para poner trabas e incluso sostener la exclusión e invisibilidad de los liderazgos de las mujeres, sobre todo cuando estos liderazgos desafían los núcleos duros de las relaciones de género, y si hay mujeres en espacios de poder, en general hay silencio sobre estos temas.

La ausencia de las mujeres en el poder político está íntimamente vinculada con estas características de la democracia paraguaya. En este marco se desarrollaron los procesos de avances lentos de la participación política de las mujeres, los cuales, en general, han sido impulsados por las mujeres políticas y el movimiento amplio de mujeres, como actores principales aunque no únicos.

¹⁶⁶ En las elecciones de abril de 2008 fue derrotada la Asociación Nacional Republicana (ANR) después de casi 60 años en el gobierno. El 15 de agosto de ese año asumió como presidente Fernando Lugo, que fue candidato por la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), una coalición de sectores de centro e izquierda. En junio de 2012, Lugo fue depuesto por un juicio político que duró menos de 48 horas, considerado por organizaciones de derechos humanos del Paraguay, varios sectores de la población nacional y de la comunidad nacional e internacional, como un golpe de Estado.

G.1. Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones

La evolución de la presencia en los espacios de poder

Los cargos de elección popular

Entre los años 2000 y 2014 se desarrollaron un total de tres elecciones nacionales y tres elecciones municipales en el Paraguay. En las elecciones nacionales que se llevaron a cabo en los años 2003, 2008 y 2013 se produjo un aumento de la presencia de mujeres en el orden nacional en un promedio del 3% en cada elección; así, del 8% de mujeres parlamentarias que existía en el año 2000 como producto de las elecciones de 1998, se pasó al 16,8% como resultado de las elecciones de 2013. Este aumento global tiene como mayor soporte a la Cámara de Senadores, donde en general en estos años se ha mantenido un promedio de presencia de mujeres de más del 10%, alcanzando en el 2013 al 20% con la presencia de nueve senadoras de un total de 45 bancas. En la Cámara de Diputados se produjo un salto importante entre las elecciones de 1998 a las de 2003, cuando se pasó del 2,5% al 10% de mujeres como diputadas nacionales. A partir de entonces y en las siguientes dos elecciones solo pudo aumentarse entre dos y tres puntos porcentuales en cada elección, lo cual resulta en un 15% de mujeres diputadas a la fecha. Con relación a las juntas departamentales, en las elecciones de 2003 se produjo un aumento de presencia de mujeres de casi cinco puntos porcentuales con respecto al periodo anterior. En las elecciones de 2008 este porcentaje aumentó nuevamente en casi cinco puntos, pero en las elecciones de 2013 el porcentaje se redujo en dos puntos, con lo cual hoy se tiene un 16,67% de mujeres como concejales departamentales. En cuanto a las juntas municipales, en las elecciones municipales de 2001 se produjo un aumento porcentual de la presencia de mujeres cercano al 3%, que volvió a aumentar en similar porcentaje en las elecciones del 2006 y del 2010, cuando se alcanzó un 21,87% de mujeres como concejales municipales. En las elecciones de 2008 se eligieron por primera vez diputadas y diputadas para el Parlasur, resultando electas tres mujeres de un total de dieciocho representantes, lo cual equivale a un 16,67% de mujeres en ese organismo; el porcentaje se mantuvo como resultado de las elecciones de 2013.

Los cargos unipersonales siguen siendo los que más dificultades presentan para las mujeres, incluso para las candidaturas, como lo indica el dato de que las candidaturas de mujeres para los mismos no sobrepasaron el 20% en los últimos 15 años (18% para las candidaturas a la presidencia, 11,2% para las

candidaturas a las gobernaciones y 9,4% para las candidaturas a las intendencias). En las últimas elecciones del año 2013 se presentó por primera vez en el país una dupla de mujeres para la presidencia y vicepresidencia, por un movimiento político feminista y socialista. En cuanto al acceso a estos cargos, los porcentajes son mucho más bajos que en los cargos colegiados. No han sido electas mujeres como presidenta o vicepresidenta en estos quince años, ni antes en toda la historia del Paraguay. Tanto en las elecciones de 2003, 2008 y 2013 se eligió a una mujer como gobernadora de un total de diecisiete gobernaciones, lo que resulta en un porcentaje del 5,8%. En las intendencias, en este periodo de tiempo, ha habido apenas un aumento de 2,21% con respecto del año 1996 y hoy tenemos 7,21% de intendentas en todo el país.

El Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y otros órganos del Estado

En los cargos de designación del Poder Ejecutivo de rango ministerial, las mujeres no han sobrepasado el 30% de presencia en ninguno de los gobiernos a partir de 2003. En los ministerios, cada uno de los periodos contó con una o dos mujeres, generalmente en las carteras de salud y educación, lo que aumentó a tres a partir de que la Secretaría de la Mujer pasó a ser Ministerio; así, el presente gobierno cuenta con tres mujeres ministras de un total de doce. Con relación a los demás cargos de la función pública, en el año 2010 la Secretaría de la Función Pública (SFP) publicó un estudio sobre los datos del funcionariado público, del que extrajo como conclusión la existencia de un Estado machista al constatar que, si bien existía una presencia mayoritaria femenina, con 52% de mujeres funcionarias y 48% de hombres funcionarios, solo el 40% de los altos cargos correspondían a mujeres, en tanto el 60% estaba ocupado por hombres. Este porcentaje indica un aumento del 9% de mujeres en estos cargos, con relación al 31% que mostraban los datos consignados de 1997. A esto debe sumarse la información de que las mujeres se encuentran concentradas principalmente en las instituciones relacionadas con el cuidado de las personas y la docencia¹⁶⁷. La inclusión de mujeres indígenas y de mujeres trans al sector público tuvo un abordaje por parte de la SFP en el año 2010 con la aprobación del Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública y la implementación de algunas medidas puntuales por parte de algunas instituciones, como la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), que incorporó a una persona del colectivo trans en su plantel.

Con respecto al Poder Judicial, en el año 2004 se integró la primera mujer a la Corte Suprema de Justicia, la ministra **Alicia Pucheta** y en el año 2011 le siguió la ministra **Gladys Bareiro de Módica**, con lo cual este organismo

¹⁶⁷ El estudio fue realizado en el año 2010 con información de 2009 de la Base de datos de Altas y Bajas de la Secretaría de la Función Pública. Secretaría de la Función Pública (SFP), *Análisis de datos sobre servidores y servidoras del estado*. Disponible en: <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,2546>. Consulta: 20 de agosto de 2014.

quedó integrado con un 22% de mujeres, lo que fue un sustancial avance. Ya en octubre de 2015, una mujer más fue electa como integrante de la Corte Suprema de Justicia, **Myriam Peña Candia**. De esta manera, el organismo quedó integrado con un 33% de mujeres. En poco más de 10 años se pasó de la ausencia total a la inclusión de mujeres en una tercera parte de la máxima instancia judicial del Paraguay. Con respecto a los cargos jurisdiccionales, el Observatorio de Género y Justicia del Poder Judicial consigna que en 2012 un 31% de los correspondientes a la conducción superior, un 44% de los cargos de administración superior de justicia y un 65% de los cargos ejecutivos superiores estaban integrados por mujeres. La media entre estos porcentajes indica un 46,6% de mujeres en los cargos relacionados con la administración de justicia, y su comparación con el 31% que se consignaba en 1999 muestra que se ha producido un importante aumento de mujeres en los mismos, pero que continúa el patrón evidenciando que a mayor jerarquía disminuye la presencia femenina¹⁶⁸.

En lo referido a otros organismos del Estado, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) integró por primera vez a una mujer entre sus tres miembros en el año 2013, con la designación de la ministra **María Elena Wapenka**. La Fiscalía General del Estado, la Defensoría y la Contraloría General de la República no han tenido mujeres como máximas responsables hasta la fecha.

¹⁶⁸ Los cargos que corresponden al nivel de conducción superior del Poder Judicial son los de Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Ministro de la Corte Suprema de Justicia, Miembro del Tribunal de Cuentas, Miembro del Tribunal en lo Penal, Miembro del Tribunal en lo Penal de la Adolescencia, Miembro del Tribunal en lo Civil, Comercial y Laboral, Miembro del Tribunal en lo Civil y Comercial, Miembro del Tribunal en lo Laboral, Miembro del Tribunal de la Niñez y Adolescencia, Miembro del Tribunal, Superintendente, Defensor General. Los cargos de administración superior de justicia son los de Juez Penal, Juez Penal de la Adolescencia, Juez Civil, Comercial y Laboral, Juez Civil y Comercial, Juez Laboral, Juez de la Niñez y Adolescencia, Juez, Juez de Paz, Defensor Adjunto y los cargos de nivel ejecutivo superior son los de Contador General de los Tribunales, Síndico General de Quiebras, Asesor Jurisdiccional, Agente Síndico, Secretario General, Secretario Judicial (I, II y III), Secretario/a del Consejo, Relator, Director, Supervisor General, Coordinador (I y II), Defensor, Actuario Judicial. Página web de la Corte Suprema de Justicia, disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegennero/observatorio/cargos-jurisdiccionales.pdf>. Obtenido el 20 de agosto de 2014.

Los partidos políticos

La presencia de mujeres en los más altos cargos de los partidos políticos –presidencias– se produjo en varias ocasiones a lo largo de este periodo de tiempo, como puede verse en las siguientes tablas¹⁶⁹:

PRESIDENTAS DE PARTIDOS 1995-2013

Nombre	Partido	Periodo
Adalina Gutiérrez	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1998-2000
Amanda Nuñez	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	2009-2010
Alba Espínola	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	2011-2013

En 2014 nueve de los veintisiete partidos registrados tenían presidentas mujeres, como se reseña en la tabla siguiente.

PRESIDENTAS DE PARTIDOS EN 2014

Partido	Nombre
Asociación Nacional Republicana (ANR)	Lilian Samaniego
Partido del Movimiento al Socialismo (PMAS)	Rocío Casco
Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	Josefina Duarte
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	Blanca Romero
Partido Democrático Popular (PDP)	Desiree Masi
Partido de la Participación Ciudadana (PPC)	Aída Robles
Partido Socialista Democrático Herederos (PSDH)	Sofía Eliodora Isasi
Partido Independiente en Acción (PIA)	Rosa Vachetta
Partido de los Trabajadores (PT)	Gloria Bareiro

169 Lilian Soto, *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay. Elementos para el debate*, Asunción, CDE, 2014, pp. 22-23.

Catorce de estos veintisiete partidos cuentan además con un organismo de la mujer. Con relación a la participación de las mujeres en los organismos de decisión de los partidos políticos, el análisis de la presencia de mujeres indica que en las asambleas o convenciones –máximas instancias de decisión– hay un 34% de presencia femenina¹⁷⁰ y en los organismos directivos nacionales electos las mujeres se encuentran en un 31,6% como promedio¹⁷¹.

Pese a estos avances formales, los partidos políticos continúan siendo espacios que no apoyan plenamente las demandas de mayor participación política de las mujeres, lo cual se evidencia en el análisis de los porcentajes de candidatas que se presentan en las elecciones y los porcentajes de mujeres electas, que en prácticamente todos los casos corresponde a la mitad de quienes se candidatan. Esto demuestra que la colocación de las mujeres en las listas al interior de los partidos políticos aún se da en lugares que no permiten su elección en mayor porcentaje. Los estudios cualitativos muestran también que el impulso a la participación plena de las mujeres en la política no es una prioridad para las dirigencias partidarias, las cuales continúan siendo monopolizadas mayoritariamente por hombres. Para las mujeres indígenas, mujeres campesinas, y mujeres del colectivo LGTBI, así como para las mujeres jóvenes, los partidos políticos se muestran aún menos permeables cuando se trata de la promoción e impulso de liderazgos.

En el año 2011 surgió Kuña Pyrenda, un movimiento político feminista, socialista y ecologista, construido y liderado por mujeres, con el apoyo de hombres, que pugnó en las elecciones de 2013 con una dupla presidencial de mujeres. Aunque con magros resultados electorales, dinamizó el debate y colocó en el escenario político temas de género que en general están ausentes durante las campañas electorales.

Las mujeres y el poder en las organizaciones sociales y otros ámbitos

La representación de las mujeres en los espacios directivos de otros ámbitos que también generan poder en la sociedad continúa siendo baja y lejos de condiciones igualitarias. Sin embargo, se ha producido un avance importante en algunas de las organizaciones de mayor envergadura, como las organizaciones campesinas, espacios de tradicional dirigencia de hombres. La conformación y consolidación de la Coordinación Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) en 1999, la visibilidad pública del Departamento Mujer de la Federación Nacional Campesina (FNC) a partir de los años 2000, y la existencia de liderazgos importantes de mujeres, como en la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y, más recientemente, en la Coordinadora de Trabajadores Campesinos y Urbanos

170 Datos obtenidos de siete partidos políticos (ANR, PLRA, PEN, PDP, PMAS, PJ y PPC).

171 Datos obtenidos de diez partidos políticos (ANR, PLRA, PEN, PDP, PMAS, PJ, PCPS, PRF, PT y PPC).

(CTCU), muestran que existe una decidida participación de las mujeres en estos espacios. Una de las organizaciones más poderosas, la FNC, está hoy liderada por una mujer, **Teodolina Villalba**, como Secretaria General. Además, en espacios de articulación de estas organizaciones como la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay (COCIP) y la Central Nacional de Organizaciones Campesina Indígenas y Populares (CNOPIP) se han desarrollado procesos para la generación de políticas de género y las mujeres líderes campesinas e indígenas han sido capaces de articularse para tratar temas en común como el diseño de una Propuesta de Mujeres Líderes Campesinas e Indígenas para una Reforma Agraria Integral con Perspectiva de Género¹⁷².

Los sindicatos continúan siendo reacios a la presencia de mujeres como líderes importantes, excepto en los ámbitos de la educación y de la salud; en este último resaltan las asociaciones de enfermeras como la Asociación Paraguaya de Enfermeras (APE), aun cuando en el ámbito de profesionales médicos la dirigencia continúa siendo principalmente masculina. En el ámbito de la educación, la Organización de Trabajadores de la Educación (OTEP) está liderada actualmente por una mujer, **Blanca Ávalos**. Igual situación de preeminencia de hombres enmarca la presencia de mujeres en gremios que representan a los sectores económicos poderosos como la Unión Industrial Paraguay (UIP), la Asociación Rural del Paraguay (ARP) o la Unión de Gremios de la Producción (UGP), en los cuales la dirigencia es casi totalmente masculina. Ya en 2015 una mujer, **Carmen Cosp**, asumió la presidencia de la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC).

El movimiento cooperativo, uno de los de mayor envergadura del país también ha desarrollado un proceso constante de trabajo sobre el tema de liderazgos de mujeres y de análisis y políticas con perspectiva de género. En este ámbito, un estudio del año 2008 indicaba lo siguiente:

De acuerdo a la información que figura en la base de datos de 150 entidades, el 85% de quienes presiden las entidades cooperativas son hombres en tanto el 15% son mujeres. Si se comparan los datos con el estudio realizado en el año 2000, en donde apenas el 8% de quienes presidían los Consejos de Administración eran mujeres, puede observarse un avance. Sin embargo este avance es ínfimo e indica que la paridad en los principales espacios de decisión está bastante lejana. En los Consejos de Administración la presencia de mujeres se incrementa en 7 puntos porcentuales, alcanzando el 22%¹⁷³.

172 Asunción, CDE, 2012.

173 Lilian Soto, *Diagnóstico de género en las cooperativas vinculadas a la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACOODP)*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2008.

Medidas adoptadas en diversos ámbitos

Medidas de compromiso de los gobiernos

En el periodo de tiempo analizado, se han diseñado tres planes de Igualdad de Oportunidades (PIO), los correspondientes a los periodos 1997-2001, 2003-2007 y 2008-2017, este último vigente actualmente. En estos planes se establecen objetivos y compromisos de fomento de la participación social y política de las mujeres, si bien ninguno de los gobiernos que asumieron en este periodo ha tenido compromisos explícitos de sus máximas autoridades –presidente y vicepresidente– con la igualdad política. Por el contrario, tanto en los periodos 2003-2008, 2008-2012 y en lo que va del periodo 2013-2018, los titulares del ejecutivo nacional han expresado posiciones y actitudes machistas.

Medidas para equilibrar la participación de las mujeres en puestos de gobierno

Un hecho relevante consistió en la elevación a ministerio del mecanismo de adelanto de las mujeres, que hasta el año 2012 se denominó Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR). Con esa promoción, el Ministerio de la Mujer pasa a formar parte del Gabinete de Ministros, instancia que no integran las instituciones denominadas secretarías aunque tengan rango ministerial. Esta es una medida de compromiso político importante, pese a que en el presente periodo de gobierno las reuniones del Gabinete de Ministros no son frecuentes ni se conocen sus decisiones.

La Secretaría de la Función Pública diseñó un Plan de Igualdad y No discriminación en la Función Pública que contempla medidas para equilibrar la participación de las mujeres en altos puestos directivos, así como medidas de igualdad para el acceso a la función pública y para promoción del ingreso al sector público de poblaciones históricamente excluidas por razones de etnia, orientación e identidad sexual y discapacidad; así como para la atención a la población sin discriminaciones.

Medidas en los sistemas electorales

En 1996 se había aprobado la incorporación en el Código Electoral de una cuota de participación de mujeres en las listas primarias de los partidos políticos con un porcentaje del 20%. Si bien han sido múltiples los esfuerzos por modificarla, hasta la fecha no ha sido posible. En todo este tiempo de

vigencia de las cuotas, la Justicia Electoral no ha sido proactiva para controlar los mecanismos necesarios para que las mujeres accedan a los espacios de poder. El debate sobre la paridad se inició en dos ocasiones, con resultados negativos en el Congreso Nacional en ambos casos. El Código Electoral no contempla hasta la fecha medidas de incentivo a la participación política de las mujeres con mecanismos tales como porcentajes del financiamiento destinado a ello o punitivos en caso de no promoción de las mujeres.

Medidas en los partidos políticos

Diecinueve de los 27 (veintisiete) partidos políticos registrados por el TSJE tienen cuotas incorporadas en sus estatutos, la casi totalidad con un porcentaje de más del 33% –solo dos tienen cuotas del 20%– y cuatro tienen disposiciones de paridad –el Partido Frente Amplio, el Partido de la Participación Ciudadana, el Partido País Solidario y el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos–. No hay sin embargo información sobre el cumplimiento de estas medidas en los partidos políticos y tampoco se evidencia un compromiso de las dirigencias políticas con el incentivo a la participación de las mujeres. Entre los aspectos que demuestran la falta de prioridad dada a esta participación, se encuentra la ausencia de mecanismos de corresponsabilidad de las tareas domésticas y de cuidado, lo cual continúa siendo el principal obstáculo de las mujeres a la hora de hacer política. Todo esto sucede pese a que existe un discurso que reconoce la justicia del derecho de las mujeres de acceder al poder, que a veces incluso exalta sus condiciones para este ejercicio como mejores que las de los hombres.

Medidas de capacitación

Las acciones de capacitación de mujeres para el liderazgo y para diversos temas referidos a la política, al Estado, a las políticas públicas, a la perspectiva de género, han sido constantes por parte del movimiento de mujeres, de organizaciones no gubernamentales y de diversos sectores. Se han desarrollado numerosos cursos, talleres, seminarios de formación y capacitación en el transcurso de estos años.

Un paso importante de compromiso gubernamental con la capacitación de las mujeres para la participación política es la creación del Centro de Liderazgo Femenino de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República –Ministerio de la Mujer desde 2012–, en el año 2005. Desde este centro se generan acciones sostenidas de capacitación para mujeres políticas.

Medidas de monitoreo de datos

Los datos referidos a la participación política en cargos de elección popular son relevados a partir de investigaciones y registros de diversas organizaciones y tanto la Corte Suprema de Justicia como el Tribunal Superior de Justicia Electoral cuentan con unidades de género que proveen información respecto a la presencia de mujeres en el Poder Judicial y a nivel electoral. La Secretaría de la Función Pública cuenta con una base de datos sobre el funcionariado público. Los datos sobre la presencia de mujeres en instancias de poder no público de la sociedad continúan siendo de difícil acceso pues no se realizan monitoreos periódicos ni existen observatorios que pongan a disposición los mismos.

G.2. Aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos

Medidas de apoyo a la participación de las mujeres indígenas

La exclusión de las mujeres indígenas de la vida política continúa siendo la constante, y su presencia en espacios de poder público escasa, si bien en este periodo de tiempo se generaron importantes espacios de debate y reflexiones al respecto, así como una presencia pública de mujeres indígenas candidatas en las últimas elecciones nacionales.

En efecto, en encuentros como el Kuña Guaraní Aty, que reunió ya en dos oportunidades –2012 y 2013– a mujeres de seis pueblos guaraníes, las mujeres indígenas se han expresado sobre su exclusión política y de la función pública¹⁷⁴. Por otra parte, aisladamente, y en el marco de agrupaciones o alianzas políticas que se conforman mayoritariamente con hombres no indígenas, algunas mujeres accedieron a los espacios de poder municipal o departamental en los departamentos en los que los pueblos indígenas son mayoría. En el año 2001 se había producido el acceso de la primera mujer indígena a un cargo municipal cuando *Susana Pintos*, del pueblo Ava Guaraní, fue electa como concejala municipal de Filadelfia. A partir de entonces, eventualmente otras mujeres indígenas accedieron a espacios de poder local, como es el caso actual de las concejalas municipales de Filadelfia, *Teresita Santacruz* del Pueblo Nivacle; de Mariscal Estigarribia, *María de las Nieves Díaz*, del Pueblo Guaraní; de Teniente Irala Fernández, *Jorgelina Chepe*, del Pueblo Enxet Norte; y de Puerto Casado, *Zulma Suarez*, del pueblo Maskoy. No hay representación de mujeres indígenas en el Congreso Nacional. Para las elecciones de 2013 el Movimiento Kuña Pyrenda presentó una lista integrada por

174 Esther Prieto, en su libro *Ciudadanía indígena en Paraguay* (Asunción, Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo - UTCD, 2013), transcribe los párrafos de la Declaración Final de las mujeres indígenas referidos a este ámbito (p.61 y 62).

mujeres de cinco pueblos indígenas para la Junta Departamental del departamento de Boquerón, que no obtuvo representación.

Medidas para la función pública

La aplicación de criterios transparentes para los puestos de la función pública es un esfuerzo que empezó a tomar impulso en el país en el periodo 2008-2012. Estas medidas, así como medidas de inclusión de poblaciones excluidas están contempladas en el Plan de Igualdad y No Discriminación de la Función Pública, puesto en vigencia por Decreto N° 7839/2.011 y cuya primera evaluación se realizó en 2014. Hasta la fecha, 57 instituciones han informado sobre la situación de cumplimiento de los objetivos 1 y 4, de acuerdo a informes de la Dirección de Igualdad y No Discriminación de la SFP.

La articulación de las mujeres

Las articulaciones de mujeres han desarrollado los procesos de demandas y luchas por la participación política femenina en el país. Las mujeres articuladas han impulsado desde las cuotas en la década de los noventa –proyecto presentado por la entonces denominada Multisectorial de Mujeres, que luego se convirtió en la Red de Mujeres Políticas, y apoyado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)– hasta el primer planteamiento de paridad por parte de la Coordinadora Interpartidaria de Mujeres (CIMPAR), en la audiencia pública de tratamiento de las modificaciones del Código Electoral convocada en el año 2004. Un hecho relevante de este periodo fue la elaboración, por parte de la CMP de la denominada “Plataforma Política”, que recogió las demandas feministas y las convirtió en una propuesta programática entregada a los presidentes. Finalmente, cabe resaltar que articulaciones como la Red de Mujeres Municipales del Paraguay, la Red de Mujeres Políticas y el Parlamento Mujer, son ámbitos que desarrollan permanentes actividades de capacitación para el liderazgo de mujeres y en temas de género. Igualmente, a lo largo de este tiempo ha habido organizaciones técnicas que han prestado apoyo a las diversas demandas en el ámbito de la participación política.

Conclusiones

Se han producido avances numéricos en la participación de las mujeres en el poder político, tanto en los cargos de representación como en los cargos superiores de dirección administrativa de los diferentes poderes del Estado, en la participación de los partidos políticos y en el poder de las organizaciones sociales, especialmente de las campesinas. Sin embargo, estos avances han seguido un ritmo lento en lo referido al poder político y en ninguna instancia de elección por voto popular se alcanza un 30% de representación femenina. La principal medida de promoción de la participación de las mujeres en el poder –o cuota– no ha podido modificarse desde 1996 y el país tiene la cuota con más bajo porcentaje de toda la región de América Latina, pese a que se produjeron varios intentos de modificarla e incluso de instalar la paridad. Tampoco se han incorporado otras medidas para promover la participación política de las mujeres en el sistema electoral, pese a que se ha aprobado una ley de financiamiento político que debería regir para las próximas elecciones municipales de 2015 (Ley 4743/2012). Los partidos políticos han sido más favorables a la incorporación de esta medida y 70% de los partidos políticos registrados en la justicia electoral tienen establecida la cuota o la paridad; estas organizaciones han avanzado también en la presencia formal de mujeres en sus organismos de dirección e incluso en los más altos cargos, si bien el manejo machista y patriarcal de los mismos, con dirigencias mayoritariamente masculinas, aun en aquellos que cuentan con presidentas mujeres, sigue siendo uno de los principales obstáculos para la participación política de las mujeres.

Se ha avanzado también en la existencia de observatorios para provisión de datos sobre la presencia de mujeres en los distintos espacios de directivos en el Poder Ejecutivo y Judicial así como en los espacios de poder público como resultado del voto popular. Las acciones de capacitación continúan siendo numerosas, pero hay poco empoderamiento y escasos resultados en temas estratégicos de género como la autonomía de los cuerpos. Tampoco es posible afirmar que se han producido avances en la calidad de la representación femenina, pues los temas estratégicos son abordados con mucha dificultad por las mujeres que se encuentran en espacios de poder.

Algunas recomendaciones para el logro de la igualdad política de las mujeres:

- Crear observatorios de datos de la participación de las mujeres en todas las instancias de poder y dirección de la sociedad.
- Crear observatorios sobre las políticas públicas propuestas o implementadas por las mujeres que ocupan espacios de poder público.

- Modificar la exigua cuota del 20%, teniendo como horizonte la paridad. Avanzar hacia la ley de paridad, presentando un proyecto al Congreso Nacional, con amplio apoyo de mujeres.
- Establecer otras medidas en el sistema electoral, como el financiamiento a mujeres candidatas y los incentivos a los partidos para la promoción de mujeres.
- Evaluar periódicamente las medidas establecidas en los planes de igualdad nacionales, departamentales y municipales.
- Apoyar el diseño y la implementación de medidas de corresponsabilidad en los partidos políticos.
- Apoyar el trabajo con las dirigencias partidarias sobre la igualdad de género.
- Aumentar el presupuesto del Ministerio de la Mujer.
- Apoyar las articulaciones de mujeres en torno al objetivo de participación política igualitaria de las mujeres.

H. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER

Marcella Zub Centeno

Introducción

A dos décadas de que el Estado paraguayo se sumó a la Plataforma de Acción de Beijing, el Ministerio de la Mujer ha mejorado su posición jerárquica dentro del Ejecutivo y se han creado mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer en todos los poderes del Estado. Tres planes nacionales de igualdad de oportunidades han sido los principales instrumentos en todos estos años, que han promovido –con desiguales resultados– la incorporación transversal de la perspectiva de género en los distintos programas del Estado.

Sin embargo, el proceso de construcción y consolidación institucional y normativa ha evidenciado las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres para la realización de sus derechos. Por ello, el presente artículo pretende aportar elementos para el análisis de los objetivos estratégicos relacionados con los mecanismos para el adelanto de la mujer, la incorporación de la perspectiva de género y la producción de datos e información, identificando cuáles han sido las principales dificultades para el cumplimiento de los mismos.

H.1. Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales

A propuesta de organizaciones de mujeres se creó en 1992 la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República – SMPR (con rango ministerial) por Ley 34/92, primer órgano estatal de alta jerarquía destinado a promover políticas públicas de igualdad de género¹⁷⁵.

Entre 1993 y 1998 se sentaron las bases institucionales de la SMPR, se establecieron relaciones con organizaciones de mujeres y se aprobó el I Plan

175 Tuvieron un rol fundamental en la elaboración del proyecto de ley de creación de la SMPR la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y la Multisectorial de Mujeres del Paraguay. Ver: Corvalán, Graziella, *La construcción social del Movimiento Feminista Paraguayo*, Asunción, s.e., 2012. Accesible en el siguiente link: <http://movimientofeministaparaguay.files.wordpress.com/2012/03/libro-la-construccion-social-del-feminismo-pyo.pdf>. Consulta: 4 de septiembre de 2014.

Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001. Cristina Muñoz fue la primera ministra, responsable de la institución en dos periodos diferentes desde su creación (1992-1998 y 1999-2003), y bajo su liderazgo se diseñaron los primeros dos planes nacionales de igualdad de oportunidades.

En 1996 se conformó la Comisión Tripartita Nacional, integrada por la Secretaría de la Mujer, la Coordinación de Mujeres del Paraguay y el PNUD, que tenía como propósito implementar la Plataforma de Acción de Beijing. Entre otras cuestiones, la Comisión elaboró varios materiales de difusión de la Plataforma y en 1999 orientó la elaboración del libro *Mujer y desarrollo en síntesis 1988 – 1998*¹⁷⁶, que compiló datos sobre la situación de la mujer paraguaya. Dicho material ha significado una fuente importante de datos para el trabajo que siguió tanto para el seguimiento a la Plataforma como para la elaboración de los planes de igualdad. Sin embargo, esta Comisión dejó de funcionar a partir del cambio de gobierno del año 2003, evidenciándose así que ese espacio de coordinación dejó de ser importante para la nueva administración.

En 1998 asumió como ministra secretaria de la Mujer Haydée Carmagnola, cuyo mandato duró hasta 1999, cuando nuevamente cambió el gobierno como consecuencia de una grave crisis política. En el periodo de gobierno 2003-2008 luego asumió como ministra secretaria María José Argaña. En ambos periodos no se logró un adecuado posicionamiento de los temas de las mujeres y de género en la agenda pública. La institucionalidad de la Secretaría se ha visto afectada bajo diferentes periodos por problemas no extraños en el ámbito estatal, como la politización y las oscilaciones presupuestarias, llegando incluso a notorias disminuciones en el presupuesto público en algunos periodos¹⁷⁷. Parte importante del trabajo realizado desde este mecanismo de alto rango en el Estado paraguayo fue posible gracias al aporte de diversos organismos y agencias de cooperación, lo que si bien es importante en términos de posibilidad de uso y gestión de recursos, también permite visualizar una alta dependencia ante la cooperación y la insuficiente inversión pública para el adelanto de las mujeres.

Con la alternancia democrática bajo el gobierno de Fernando Lugo, fue nombrada como ministra Gloria Rubín (2008-2013), feminista e integrante del movimiento de mujeres a nivel nacional. Con ella se inició un proceso de reconstrucción institucional que pasó por la gestión de recursos financieros y asesoría técnica. En ese proceso, la SMPR logró contar con fuentes de financiamiento importantes como: la Unión Europea, la Agencia Española de

176 Prieto, Esther, Paraguay. *Mujer y Desarrollo en síntesis. 1988-1998*, Asunción, Secretaría de la Mujer, Coordinación de Mujeres del Paraguay, Sistema de Naciones Unidas, 1998.

177 En 2003 el presupuesto de la SMPR fue de 5.538.420.883 guaraníes, para el año siguiente, 2004, este bajó a 4.753.041.347, en 2005 a 4.251.800.746, en 2006 a 4.171.689.298 y en 2007 a 4.047.523.476. Serafini, Verónica, *Informe de evaluación externa. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007*, Asunción, 2008, p. 10.

Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID), el sistema de Naciones Unidas, las binacionales Represa Hidroeléctrica Itaipú y Entidad Binacional Yacyretá (EBY), entre otros. A la par, se hicieron alianzas con otras instituciones públicas a nivel nacional, departamental y municipal¹⁷⁸ y se trabajó con las comisiones de equidad de género del Congreso para impulsar el estudio de temas como: trata de personas, economía y género, violencia contra las mujeres, etc.

Entre los años 2008 y 2011 la Secretaría “vio en riesgo su ubicación institucional y jerarquía ante el tratamiento y aprobación en el Congreso Nacional de una ley que proponía la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, que absorbería a esta y otras instancias estatales dedicadas a cuestiones sociales. Las acciones de cabildeo en contra de esta propuesta y el veto presidencial a esta ley impidieron que la SMPR descendiera de jerarquía”¹⁷⁹. En cambio, se inició un proceso de estudio para la reforma estructural del Poder Ejecutivo, en cuya propuesta inicial la Secretaría se convertiría en un Ministerio de la Mujer, la Igualdad y la Inclusión. No obstante, a raíz del cambio de gobierno en 2012, este proceso fue desestimado, si bien se elevó la SMPR a Ministerio de la Mujer – MM por medio de la Ley 4675/12.

Durante el periodo 2008-2011, el mecanismo nacional también trabajó en alianza con diversas organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, el golpe de Estado realizado a través del juicio político al Presidente constitucional Fernando Lugo en junio de 2012, significó un corte de las relaciones entre la SMPR y varias organizaciones de la sociedad civil, ya que un sector importante de estas últimas no reconocieron el gobierno de Federico Franco y la Ministra Rubín decidió permanecer en él.

Cabe resaltar que durante ese mismo periodo por primera vez el Ministerio de la Mujer abordó temas difíciles y muy relevantes en materia de derechos de las mujeres, como son la discriminación hacia mujeres lesbianas¹⁸⁰ y la despenalización del aborto¹⁸¹. Salvo bajo el liderazgo de Gloria Rubín

178 Se han firmado un considerable número de convenios con instituciones como: la Policía Nacional, el Ejército Nacional, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio del Interior, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, varias gobernaciones y municipalidades, entre otras.

179 Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de la Mujer (Cladem Paraguay), Coordinación de mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y Equipo Feminista de Comunicación (EFC), *Informe Sombra CEDAW 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*, Asunción, CDE, Cladem Paraguay, CMP, Codehupy y EFC, 2012, p. 13.

180 En febrero de 2010 se realizó el lanzamiento de la Campaña “Acá no se discrimina” impulsada por Aireana Grupo por los Derechos de las Lesbianas y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Esta campaña buscaba visibilizar la no discriminación por parte de esta institución del Estado, que respeta, la diversidad de las mujeres y entiende las especificidades de las lesbianas. Más información puede encontrarse en el siguiente link: http://www.aireana.org.py/aca_no_se_discrimina.html. Consulta: 5 de septiembre de 2014.

181 Ver ABC Color, 30 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/sociales/reflexionan-sobre-aborto-en-la-vida-de-la-mujer-25853.html>. Consulta: 5 de septiembre de 2014.

durante el gobierno de Lugo, con ninguna otra ministra el Ministerio de la Mujer ha tenido posiciones claras al respecto.

Durante el presente periodo presidencial (2013-2018) se nombró como Ministra a Ana María Baiardi Quesnel, diplomática de carrera, y quien ha reiniciado el proceso de alianzas con la sociedad civil. Cabe destacar, que el MM goza de reconocimiento positivo en las relaciones internacionales y se encuentra al día en la presentación de informes a los órganos de monitoreo del sistema universal e interamericano de derechos humanos.

A nivel del Poder Ejecutivo, otros Ministerios y Secretarías cuentan con dependencias internas abocadas a incorporar la perspectiva de igualdad género en las tareas institucionales, tal como se observa en el Cuadro N° 2.

Por otra parte, tanto el Poder Judicial como Legislativo han creado mecanismos institucionales que orientan el diseño de políticas, legislación y fallos en materia de derechos de las mujeres. Ambas Cámaras del Congreso tienen comisiones de Equidad y Género, cuya función es emitir dictámenes sobre proyectos de ley, resoluciones o declaraciones vinculadas al estudio o inclusión de criterios de igualdad entre hombres y mujeres, observando además el cumplimiento de instrumentos internacionales. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) creó en 2010 la Secretaría de Género del Poder Judicial, que tiene entre uno de sus objetivos “promover la incorporación e institucionalización del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres en la administración de justicia”¹⁸².

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) creó en 2009 la Unidad para la Igualdad de Género, dependencia encargada de producir y analizar datos electorales desagregados por sexo. Esta dependencia además pretende iniciar un proceso de promoción y consolidación de la participación de las mujeres en el sistema electoral con miras a incrementar su participación política¹⁸³. De la misma manera, el Ministerio Público cuenta con una fiscalía especializada en trata y explotación sexual y la Defensoría del Pueblo creó un departamento de la mujer.

El Estado paraguayo es políticamente descentralizado, en consecuencia está dividido en 17 departamentos¹⁸⁴. El órgano máximo a nivel departamental lo ejerce el Gobernador/a; pero en los últimos quince años, entre los 17 departamentos, nunca ha habido más que uno con una mujer electa como go-

182 Para ver otros objetivos de esta secretaría se puede consultar el siguiente link: <http://www.pj.gov.py/contenido/136-secretaria-de-genero/338>. Consulta: 15 de agosto de 2014.

183 Más información puede ser encontrada en el siguiente link: <http://tsje.gov.py/unidad-de-igualdad-de-genero.html>. Consulta: 5 de septiembre de 2014.

184 Constitución Nacional de 1992, artículo 156. De la estructura política y la administrativa: “A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”.

bernadora por cada periodo de gobierno¹⁸⁵. Todas las Gobernaciones tienen una Secretaría de la Mujer, a la que en la mayoría de los casos también le son asignadas funciones relacionadas con la niñez, la adolescencia, la juventud e incluso la tercera edad. A su vez, los departamentos se dividen en municipios, que cuentan con gobiernos locales con autonomía política, administrativa y normativa. Muchos municipios han creado sus propias secretarías de la mujer.

185 En los departamentos de Concepción (2003-2008); Canindeyú (2008-2013) y Alto Paraguay (2013-2018) se ha elegido a mujeres como gobernadoras, lo que representa el 5,9% del total de gobernadores/as electos/as en cada elección. Antes, ninguna mujer había resultado electa como gobernadora.

CUADRO N° 2

INSTITUCIONES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER EN EL ESTADO PARAGUAYO.

Nivel	Órgano de gobierno	Mecanismo para el adelanto de la mujer	
Nacional	Poder Ejecutivo	Ministerio de la Mujer	
		Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora
		Ministerio de Relaciones Exteriores	Área de la Mujer de la Dirección de Foros Regionales*
		Ministerio de Defensa	Unidad de Género*
		Ministerio de Educación y Cultura	Unidad de Género*
		Ministerio de Agricultura y Ganadería	Dirección de Género y Juventud Rural
		Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección de Salud Reproductiva
			Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM)/ Violencia Intrafamiliar
		Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat	Departamento de Derechos Humanos, Género y Atención a Repatriados
		Secretaría de la Función Pública	Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión
	Poder Legislativo	Cámara de Senadores	Comisión de Equidad y Género
		Cámara de Diputados	Comisión de Equidad Social y Género
	Poder Judicial	Corte Suprema de Justicia	Secretaría de Género
	Órganos extra poderes	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Unidad para la Igualdad de Género
		Ministerio Público	Fiscalía especializada en Trata de Personas y Explotación Sexual Infantil
		Defensoría del Pueblo	Departamento de Derechos de la Mujer

Nivel	Órgano de gobierno	Mecanismo para el adelanto de la mujer	
Departamental	Gobernaciones	Alto Paraguay	Secretaría de la Mujer, Juventud e Infancia
		Alto Paraná	Secretaría de Género, Juventud e Infancia
		Amambay	Secretaría de la Mujer, con Subsecretarías de la Juventud y Niñez y Adolescencia
		Boquerón	Secretaría de la Mujer, Juventud e Infancia
		Caaguazú	Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Tercera Edad
		Caazapá	Secretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia
		Canindeyú	Secretaría de la Mujer
		Central	Secretaría de Equidad, Género y Desarrollo Humano
		Concepción	Secretaría de la Mujer
		Cordillera	Secretaría de la Mujer
		Guairá	Secretaría de la Mujer
		Itapúa	Secretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia
		Misiones	Secretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia
		Ñeembucú	Secretaría de la Mujer, Juventud e Infancia
		Paraguarí	Secretaría de la Mujer
		Presidente Hayes	Secretaría de la Mujer, Niñez y Juventud
San Pedro	Secretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia		
Municipios	76 Municipalidades de los departamentos de Caazapá, Guairá, Ñeembucú e Itapúa cuentan con Secretarías de la Mujer ¹		

* No figuran en el organigrama institucional.
Fuente: Elaboración propia.

Este mapeo muestra que el Estado paraguayo cuenta con mecanismos nacionales, departamentales y locales para el adelanto de la mujer, siendo el de más alto nivel el Ministerio de la Mujer. Sin embargo, el desarrollo y posicionamiento institucional de estas instancias es altamente dependiente del liderazgo de quien lo ejerce, siendo necesario que la misma responda a las políticas, planes y programas de Estado más allá de la “buena voluntad” de una determinada administración o gestión.

No obstante, los mecanismos se enfrentan a barreras que limitan el cumplimiento de sus fines. La cultura patriarcal se traslada al funcionamiento institucional, lo que deriva en desigualdades de género que se expresan en las labores, infraestructura, comportamientos individuales y colectivos, etc., desde las más altas esferas políticas. En estos años, los distintos Presidentes de la República se han expresado o demostrado con sus prácticas una subvaloración de las mujeres y una incongruencia con la política pública aprobada¹⁸⁶.

Así, la inserción de los mecanismos de la mujer en las estructuras del Estado denota en general su dependencia y falta de autonomía. La percepción general es que en los órganos administrativos –principalmente– existe dependencia y “obediencia” hacia la autoridad política y ejecutiva, sea del Presidente, de los gobernadores o de los intendentes, lo que no facilita el avance de estas instituciones hacia un enfoque pleno de igualdad de género, permaneciendo así en la reproducción de tareas y roles tradicionales asignados a las mujeres.

Por otra parte, si bien en términos generales los presupuestos de los mecanismos para el adelanto de la mujer han aumentado paulatinamente en la última década, su insuficiencia continúa siendo una de las barreras más importantes a las que se enfrentan, pues no llegan a cubrir los costos de la ejecución de los planes y programas diseñados. El presupuesto del Ministerio de la Mujer en el año 2014 representa solo el 0,0343% del Presupuesto General de Gastos de la Nación¹⁸⁷ y un cuarto del total proviene de donaciones¹⁸⁸. Esto

186 El presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) en un acto público, con referencia a la Ministra de Acción Social, dijo a sus correligionarios que la podían “apatucar” (tocar/ apretujar). Durante el periodo de Presidente Fernando Lugo (2008-2012) se presentaron denuncias de paternidad irresponsable en contra del mismo, en dos de ellas el Presidente reconoció la paternidad. Por su parte, el Presidente Horacio Cartes (2013-2018) animando a empresarios extranjeros a invertir en Paraguay dijo “Paraguay es como esa mujer bonita (...) Paraguay es fácil. (...)”. Ver nota del diario ABC Color del 26 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/paraguay-es-facil-es-una-mujer-bonita-dice-cartes-632556.html>. Consulta: 16 de agosto de 2014.

187 En el año 2013 representó apenas el 0,0344% del Presupuesto General de Nación. La ley 5.142 aprobó el presupuesto del Estado para el año 2014 en la suma de Gs. 59.287.004.510.215, siendo el presupuesto del Ministerio de la Mujer de Gs. 20.376.673.735 (aproximadamente 4,7 millones de dólares, al tipo de cambio del 6 de septiembre de 2014). Fuente: Ministerio de Hacienda, www.hacienda.gov.py. Consulta: 16 de agosto de 2014.

188 Si se compara –por ejemplo– el presupuesto del MM con la Secretaría del Medio Ambiente, esta última le supera en más del 30%, y si se lo compara con las universidades públicas a nivel departamental, el presupuesto de dichas universidades duplica o triplica al del MM. Los datos están disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=619>. Consulta: 16 de agosto de 2014.

se reproduce en los departamentos, donde los presupuestos de las Secretarías de la Mujer son igual de bajos¹⁸⁹ y se comparten con otros sectores como niñez y juventud. Los presupuestos departamentales reafirman la inequidad de género, que es más sentida en las zonas rurales y pequeños centros urbanos (se puede comparar, por ejemplo, los presupuestos de los departamentos Central y Alto Paraguay).

Por lo tanto, si bien existe una institucionalidad creada, para lograr una verdadera transformación de las desigualdades de género falta un compromiso político desde las más altas esferas del Estado, que se traduzca en acciones que den respuesta a una realidad de discriminación y exclusión hacia las mujeres, dotando a esta institucionalidad de partidas presupuestarias suficientes para la gestión y el cumplimiento de sus objetivos.

H.2. Integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales

El Estado paraguayo, a través del Ministerio de la Mujer, ha ejecutado tres planes nacionales de igualdad de oportunidades. Los dos primeros fueron adoptados por resolución interna del ministerio y solo el último por decreto del Poder Ejecutivo. En este momento, el Ministerio se encuentra ejecutando el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017 (III PNIO), cuyo objetivo general es:

Promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad.

El Plan tiene nueve ámbitos de acción: I. Igualdad de derechos entre mujeres y hombres; II. Cultura de igualdad; III. Acceso a los recursos económicos y al trabajo; IV. Equidad en la educación; V. Una salud integral; VI. Una vida libre de violencia; VII. Un ambiente sano y sustentable; VIII. Participación social y política en igualdad de oportunidades y IX. Una descentralización efectiva.

En términos generales, se percibe que el Ministerio se ha focalizado más en uno de los ámbitos, que es el combate a la violencia (ámbito VI) y no se ha profundizado en los demás ámbitos. Otra de las dificultades tiene que ver con la necesidad de que otras instituciones públicas conozcan el Plan y las

189 Porcentaje del presupuesto de las Secretarías de la Mujer en el presupuesto público de las Gobernaciones: Alto Paraguay 0,181%, Alto Paraná 0,347%, Boquerón 1,155%, Central 4,278%, Itapúa 0,498%, Ñeembucú 0,377%, Paraguari 0,304%, Presidente Hayes 0,143%, Amambay y San Pedro no tienen presupuesto asignado. Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en la página web del Ministerio de Hacienda, www.hacienda.gov.py. Consulta: 16 de agosto de 2014.

responsabilidades que tienen para el logro de los resultados esperados, para que éstos no queden únicamente bajo la responsabilidad del Ministerio de la Mujer.

Si bien el MM lleva ejecutando planes de igualdad desde el año 1997, el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, con sus respectivos indicadores, ha sido débil; de la misma manera, se carece de sistematizaciones de las experiencias de cada plan finalizado, que permitan tener una mirada crítica e interpretativa del proceso recorrido en la implementación de la política.

El ascenso de Secretaría a Ministerio de la Mujer en 2012 permite que la institución acceda a mayores y mejores niveles de participación en el Gabinete Ministerial, instancia de coordinación y principalmente de toma de decisiones en el diseño de políticas públicas¹⁹⁰.

En el ámbito de salud, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – MSPBS ejecuta el III Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014 – 2018 (PNSSR)¹⁹¹, cuyo objetivo estratégico es:

Mejorar la salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay, por medio del desarrollo de políticas públicas justas, equitativas e integradoras, con enfoque de género, derechos e interculturalidad.

Cabe resaltar que Paraguay tiene altas tasas de mortalidad neonatal y materna, principalmente en adolescentes¹⁹². A pesar de la oposición de organizaciones religiosas conservadoras, este Plan incluye la provisión de anti-conceptivos en todos los establecimientos de salud las 24 horas del día. Este es el primer plan nacional que además, de manera concreta, se refiere a la atención de personas lesbianas, bisexuales, trans y trabajadoras sexuales y establece una serie de lineamientos sobre educación y atención en salud sexual y reproductiva para ellas. A la fecha, no se cuenta con información sobre la aplicación de este plan.

190 Si bien actualmente, el MM integra el Gabinete Social del Gobierno 2013-2018, en ninguno de los objetivos de este se refleja alguna línea de trabajo respecto a las desigualdades de género o un enfoque transversal de género en el diseño de las políticas sociales. De la misma manera, el MM no integra el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social, órgano encargado de ejecutar, impulsar y coordinar las actividades del mismo. Decreto 751 del 20 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/presidencia-1505c34965067309829d5d2797d7ecc7bebfdf357ed09e43201e096b9b8b6b86.pdf>. Consulta: 17 de agosto de 2014.

191 El primer Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva comprendió el periodo 2003-2008, mientras que el segundo abarcó el periodo 2009-2013.

192 La tasa de mortalidad neonatal (en los primeros 28 días de vida) es de cuatro muertes por día, lo que no ha disminuido en los últimos 20 años. De cada 100 muertes, 43% son bebés—de entre cero y 28 días—y el 20% son adolescentes entre 15 y 19 años. Se estima que un alto porcentaje de las muertes maternas y de los periodos neonatal, infantil y adolescente es evitable. El 20% de las muertes se registra en adolescentes embarazadas. La tasa de mortalidad materna bajó de 164 a 89 por 100.000 nacidos vivos de 2000 a 2011. La mayoría de las muertes se dan por causas prevenibles durante el parto o en los días subsiguientes por hemorragias, toxemia y complicaciones post aborto. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente*, Asunción, UNICEF, 2013.

En materia de educación, por medio de un convenio interinstitucional entre la Secretaría de la Mujer y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se ejecutó desde 1995 el Programa de Igualdad y Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME), que tuvo por objetivo incorporar la perspectiva de género en los programas educativos. Si bien, el PRIOME fue un instrumento importante en la educación, principalmente para la sensibilización y capacitación de docentes, este dejó de ejecutarse hace unos años a pesar de los intentos del MM para darle continuidad.

Otra política pública promovida por el Estado para modificar patrones socioculturales de conducta entre hombres y mujeres fue el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, generada en el año 2010 por parte del MEC. Esta política seguía los lineamientos de la Recomendación General N° 3 del Comité CEDAW; sin embargo, desde su publicación, grupos fundamentalistas católicos y evangélicos tergiversaron su sentido, tratando de crear un pánico moral en la sociedad, alegando que el Marco Rector no había sido consultado y que significaba el fin de la familia tradicional, y que debían eliminarse términos como “género” y “diversidad sexual”. El Estado cedió ante las presiones de estos grupos y del Consejo Nacional de Educación (CONEC). En 2011, el MEC detuvo su implementación y eliminó toda alusión a la “equidad de género” en materias curriculares como la de “Desarrollo personal y social”¹⁹³.

Por otra parte, por primera vez el Estado cuenta con un Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública 2011-2014, a cargo de la Secretaría de la Función Pública – SFP. Este Plan tiene por objetivo general:

Promover la igualdad y garantizar la no discriminación en el acceso, las oportunidades y la permanencia en la función pública del Paraguay, y lograr que el Estado sirva a la sociedad sin discriminaciones, actuando conforme a los mandatos constitucionales, los compromisos internacionales y las leyes de la República.

Actualmente, el Plan está siendo ejecutado por las instituciones públicas, aunque existen dificultades en la difusión y apropiación, ya que ha enfrentado tres gobiernos distintos en tres años. Una de las líneas de bajo cumplimiento tiene que ver con la inclusión social de personas con discapacidad e indígenas, al mismo tiempo que se continúan registrado casos de despidos a

193 Informe Sombra a CEDAW Paraguay 2011. *Reporte de la sociedad civil sobre el cumplimiento del Estado paraguayo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas*, p. 17. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/Joint_NGO_submission_Paraguay_CEDAW50_sp.pdf. Consulta: 18 de agosto de 2014. En 2011, el Comité CEDAW expresó su preocupación por la suspensión de esta política pública y recomendó “considerar la importancia de restablecer el sistema pedagógico para la educación de la sexualidad y adoptar las medidas necesarias para su aplicación”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales. Paraguay. 8 de noviembre de 2011. Documento CEDAW/C/PRY/CO/6, 8 de noviembre de 2011, párr. 27.

mujeres embarazadas y lactantes. Se espera que en 2014 el plan sea evaluado y sería deseable que el Presidente prorrogue la vigencia del mismo para continuar con su implementación¹⁹⁴.

A nivel departamental no existe ninguna estrategia para el abordaje de los temas de género. No obstante, a nivel local el primer plan que se implementa es el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la Municipalidad de Asunción 2012–2016, el cual pretende constituirse en una herramienta que integra a un conjunto de medidas interrelacionadas, a través de las cuales se busca reducir y combatir la desigualdad existente entre los hombres y mujeres que viven en el Municipio de Asunción.

En términos generales, los temas más desarrollados por los planes en la última década han sido: violencia, salud reproductiva y educación. Los planes de igualdad en la función pública y en la Municipalidad de Asunción son de reciente implementación, pero resultan altamente relevantes al considerar la institución de donde provienen.

A nivel legislativo, no existe una legislación o política de Estado que explícitamente obligue a la transversalización de género; en este sentido, las leyes de igualdad en otros países han logrado que esta mirada sea más transversal a las tareas de las instituciones públicas y no limitadas a la responsabilidad y voluntad política de unas cuantas¹⁹⁵.

En el ámbito normativo, la última década ha presentado un estancamiento con respecto a los años 90¹⁹⁶. Salvo algunas excepciones¹⁹⁷, senadores/as y diputados/as han reafirmado su posición fundamentalista con relación a

194 El 30 de junio de 2015, la SFP adoptó por resolución un Instrumento de Medición del Grado de Implementación del Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública del Paraguay. Este instrumento fue elaborado por un equipo integrado por la SFP junto con el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO) y el Programa Democracias y Gobernabilidad de la USAID.

195 Ya finalizada la redacción de este artículo, en julio de 2015 fue promulgada la Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, la que representa un importante avance en cuanto al compromiso estatal con el sector de las mujeres campesinas.

196 Se aprueba la nueva Constitución Nacional de 1992 que reconoce la igualdad entre hombres y mujeres, la ley 1/92 de reforma al Código Civil, reconociendo la igualdad de las mujeres en el matrimonio y las relaciones de familia, se garantiza el derecho a la igualdad en el Código Laboral, se incorpora la cuota del 20% de mujeres en las listas primarias de los partidos (inc. r del art. 32 del Código Electoral de 1996), y en el 2000 se aprobó la ley 1600 contra la violencia doméstica.

197 Ley 3940/09 "Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)", que garantiza los derechos a la no discriminación en materia de VIH y Sida, reconociéndose un enfoque de derechos y superando el carácter asistencialista para la atención en la materia. La Ley 4788/12 "Integral contra la Trata de Personas" tiene como objetivos establecer mecanismos y ejecutar acciones de prevención, atención, protección y reparación a las víctimas de este crimen con diversos fines, entre otras cosas, por primera vez se tipifica la trata interna. Ambas iniciativas legislativas fueron impulsadas fuertemente por la sociedad civil. Ya en 2015 se aprueba una Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales y una nueva Ley del Trabajo Doméstico, que avanza en varios derechos pero mantiene la discriminación salarial.

muchos temas que implican tener una mirada de género¹⁹⁸. Al respecto, cabe destacar que tampoco las comisiones de Equidad y Género del Congreso han dictaminado a favor del Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno-perinatal (estudiado y rechazado en 2007), al igual que del Proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación, presentado en el año 2007. No obstante, sí se ha logrado más recientemente el apoyo de estas comisiones legislativas en temas de relevancia para la igualdad de las mujeres, como es el caso de la Ley del Empleo Doméstico, tratada y sancionada en 2015.

H.3. Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo.

La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC) es la institución rectora de la producción de información estadística a nivel nacional y realiza anualmente Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) con información desagregada por sexo en lo que se refiere a empleo, vivienda, acceso a servicios básicos y tenencia de bienes.

Durante los últimos diez años, la DGEEC en alianza con organismos internacionales como la OIT y el Sistema de Naciones Unidas ha incluido en las EPH contenidos como trabajo infantil, lo que permitió identificar un alto porcentaje de niñas y adolescentes en situación de criadazgo. Igualmente, ha incorporado variables relativas al trabajo doméstico remunerado, la tercera ocupación femenina más importante del país.

La última información nacional oficial es la proporcionada por el Censo Nacional 2002, ya que último Censo Nacional realizado en el 2012 no alcanzó la cobertura mínima del 90% de la población paraguaya, y los datos aún no han sido publicados. De la misma manera, se cuenta con datos preliminares del III Censo Nacional Indígena realizado el mismo año.

Independientemente a la DGEEC, la producción de información desglosada por sexo ha avanzado en algunas oficinas del Estado. Así, la Unidad para la Igualdad de Género del TSJE ha producido información del padrón

198 En el marco de la 44° Asamblea General de la OEA en Paraguay, la Cámara de Senadores aprobó una declaración "Por la cual se insta al Poder Ejecutivo – Ministerio de Relaciones Exteriores, a la promoción del Derecho a la Vida desde la concepción y a la protección integral de la familia". Durante la discusión de la Declaración se escucharon alegatos discriminatorios, por ejemplo: "¿Cómo podemos ser tolerantes con homosexuales y travestis?" (Senador Carlos Núñez, para luego agregar en una radio: "odio a los homosexuales"); "Este proyecto de ley representa la posición clara de lo que sentimos los ciudadanos de bien" (Senador Juan Manuel Bóveda) y "Hay un fuerte lobby en todo el mundo para sentirnos acomplejados en contra de lo que el señor creador determinó. Nos sentimos discriminados" (Senador Luis Castiglioni). Ver Ea, 2 de junio de 2014, <http://ea.com.py/v2/senadores-admitieron-aversion-hacia-homosexuales-pero-loizaga-reitera-que-no-ven-homofobia/>. Consulta: 18 de agosto de 2014. El mismo Presidente Horacio Cartes señaló durante la campaña política que "se pegaría un tiro en las bolas" si su hijo resultara ser homosexual. Ver Última Hora, 11 de abril de 2013, disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-se-desboco-al-hablar-la-homosexualidad-n613244.html>. Consulta: 18 de agosto de 2014.

electoral, candidaturas y elección de mujeres de al menos los últimos cinco periodos electorarios; no obstante, no ha producido un documento analítico al respecto ni publicado las medidas que serán adoptadas para incrementar la participación política electoral de las mujeres a partir de los datos obtenidos. La difusión de estos datos ha sido un gran aporte para centros de producción de conocimiento y agencias de cooperación. Cabe destacar que la Unidad cuenta con un modelo de análisis de datos desagregados que no ha sido puesto en marcha.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia elaboró indicadores sobre el derecho a un juicio justo, los cuales permitirán generar información sobre los principios de igualdad y no discriminación, atendiendo distintas desagregaciones, según diversos criterios como edad, sexo, género, orientación sexual, origen étnico, estatus socioeconómico o lugar de residencia, entre otros¹⁹⁹. Los indicadores ya están diseñados y aprobados y su implementación es gradual. A nivel judicial, también se destaca el Observatorio de Género, primer observatorio estatal en este tema²⁰⁰.

De la misma manera, la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo elaboró indicadores en materia de derecho a la salud y a la educación²⁰¹, estando pendiente aún su aplicación efectiva. Por último, si bien se han hecho diferentes esfuerzos por parte del Ministerio de la Mujer para contar con el registro único de casos de violencia, no se ha logrado avanzar lo suficiente y los datos continúan dispersos entre las distintas instituciones interventoras (Policía, Ministerio Público, MSPBS, MM y Poder Judicial).

199 El sistema de indicadores está disponible en el siguiente link: <http://www.hchr.org.py/docs/publicaciones/024%20Indicadores%20sobre%20el%20derecho%20a%20un%20juicio%20justo.pdf>. Consulta: 18 de agosto de 2014.

200 <http://www.pj.gov.py/contenido/537-observatorio-de-genero/537>. Consulta: 18 de agosto de 2014

201 Los indicadores pueden encontrarse en el siguiente link: <http://www.hchr.org.py/docs/publicaciones/023%20Indicadores%20de%20Derechos%20Humanos%20Derecho%20a%20la%20Educa%C3%B3n.pdf>. Consulta: 18 de agosto de 2014. La Red, que permaneció muy activa en el periodo anterior ha quedado prácticamente desarticulada con el gobierno del Sr. Horacio Cartes. De hecho, la Dirección de Educación en Derechos Humanos del Ministerio de Educación – MEC fue dejada sin efecto el 16 de octubre de 2013, y el 19 de junio de 2014 desapareció el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Conclusiones

Varias instituciones han creado mecanismos para el adelanto de la mujer, lo que posibilita la incorporación de la perspectiva de género en las agendas de trabajo en distintos niveles. Sin embargo, es necesario que el MM tenga un protagonismo más importante al interior del Estado y que los ejecutivos –a nivel nacional, departamental y municipal– se comprometan con las políticas de igualdad, estableciendo prioridades y presupuesto.

Se han implementado planes en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, salud sexual y reproductiva e igualdad en el ámbito de la educación. Estos se ejecutan de manera continua desde el año 1997, 1998 y 2003, y recientemente se han elaborado y puesto en marcha planes de igualdad en la función pública y por primera vez a nivel local en la Municipalidad de Asunción. Esto pone de relieve que algunas instituciones tienen una práctica importante en la incorporación de la perspectiva de género. No obstante, es necesario contar con las evaluaciones, así como con indicadores que permitan medir el impacto de esos instrumentos, además de dotarlas de las partidas presupuestarias para ejecutar todos los ejes programáticos de los planes.

Se ha avanzado considerablemente en la producción de datos estadísticos e información relevante para evaluar la situación de las mujeres en el país; sin embargo, muchos de estos datos no son periódicos, no existe continuidad en la producción que permita medir cuantitativamente los avances y retrocesos, lo que a su vez facilitaría que las instituciones tomen medidas para la igualdad.

I. LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Mirta Moragas Mereles

Introducción

Este capítulo analiza el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing en lo relativo a los derechos humanos de las mujeres. Para ello se señalan avances, obstáculos y deudas para la realización efectiva de estos derechos. Al mismo tiempo, se reflexiona sobre los procesos de desarrollo de los derechos humanos de las mujeres en Paraguay.

I.1. Promover y proteger los derechos humanos de la mujer, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, especialmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Aprendiendo a utilizar herramientas de derechos humanos para el avance de los derechos de las mujeres

Cuando hablamos de derechos humanos de las mujeres, en esta región es indispensable recordar el papel que ha jugado el proceso de adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), adoptada en junio de 1994 (ratificada por ley 605/95). A partir de este instrumento, el movimiento de mujeres ha trabajado en el Paraguay para promover proyectos de ley como el de la ley 1600/00 contra la violencia doméstica²⁰².

Hablar de los derechos de las mujeres desde los derechos humanos fue una de las primeras y principales estrategias de trabajo de las organizaciones de mujeres. El debate sobre derechos de las mujeres se enmarca y trabaja desde los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil promovieron primero el conocimiento y luego el uso de los mecanismos de los instrumentos de derechos humanos como una herramienta de incidencia ante

²⁰² Este proyecto fue elaborado desde la sociedad civil y promovido por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), articulación que había elaborado en procesos participativos la modificación parcial del Código Civil (Ley N° 1/92) y las propuestas de las mujeres para la Constituyente.

el Estado; y el Estado hizo al mismo tiempo un proceso de aprendizaje sobre las consecuencias de su integración al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al Sistema de Derechos Humanos de la ONU y a la Jurisdicción Universal (Corte Penal Internacional).

En el año 2005, por primera vez, organizaciones que trabajan derechos humanos de las mujeres presentaron un informe sombra al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés). Esta era la segunda vez que el Estado paraguayo informaba a dicho Comité. Se iba desarrollando la comprensión sobre la importancia y utilidad de presentar este tipo de informes, pues los procesos de examen ante el Comité CEDAW han sido una gran oportunidad para que las organizaciones de mujeres evalúen la situación y propongan medidas al Estado. Asimismo, han significado una gran oportunidad de incidencia.

Importantes articulaciones y organizaciones de mujeres se han integrado a las principales organizaciones de derechos humanos del país, como la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). Las organizaciones de derechos humanos han avanzado en el conocimiento y utilización de los instrumentos y mecanismos de derechos humanos. Todos los mecanismos de Naciones Unidas han venido recibiendo, cada vez con mejor calidad y mayor variedad, informes alternativos de organizaciones de la sociedad civil²⁰³. Diversas organizaciones han acumulado experiencia sobre el proceso de información, presentación de informes e incidencia ante los mecanismos.

El Estado paraguayo se ha caracterizado por firmar y ratificar los instrumentos fundamentales de derechos humanos, tanto los del sistema regional como los del sistema universal²⁰⁴ y ha ido mejorando su respuesta a los re-

203 Sin pretender ser exhaustiva, se puede mencionar que la Codehupy en los últimos años ha informado a mecanismos como: el Comité CEDAW, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), el Comité de Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité CERD). Otras organizaciones como Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, y la Campaña por la Convención de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos han participado de mecanismos como el Comité de Derechos Humanos y el EPU, respectivamente, con temas vinculados a derechos de personas LGBTI y derechos sexuales y reproductivos.

204 A saber, Sistema Universal: Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Convención CEDAW por sus siglas en inglés), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Sistema Regional: Convención Americana de Derechos Humanos, Convención de Belem do Pará y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

querimientos de los mecanismos, al menos en términos formales²⁰⁵. Es decir, a partir de la caída de la dictadura, el Estado paraguayo ha hecho un esfuerzo progresivo por ser parte del mundo, a través de su presencia y aprobación de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, esta voluntad expresada en términos formales no ha sido necesariamente seguida de una adecuación legislativa ni de políticas públicas que hayan logrado transformar la vida de las mujeres. Se percibe una gran distancia entre lo que firma y compromete el Estado y lo que hace en la práctica. Aún persiste una gran desprotección de los derechos humanos de las mujeres en materias claves como violencia y derechos sexuales y derechos reproductivos, y apenas existe una lenta emergencia del debate sobre el trabajo de cuidado que realizan las mujeres.

Luego del proceso de conocimiento y apropiación de los derechos humanos como marco para la defensa de los derechos de las personas, actualmente nos encontramos en una “disputa simbólica” sobre lo que son los derechos humanos. Se ha venido instalando, desde los medios masivos de comunicación y desde el discurso de autoridades públicas, la idea de que los derechos humanos “se utilizan solo para la defensa de los delincuentes” y se ha pretendido satanizar a las organizaciones y personas que trabajan en la defensa y promoción de los mismos²⁰⁶.

205 Por ejemplo, el Estado paraguayo se ha ocupado de responder a todas las peticiones de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, en el Sistema Universal, ha respondido a las listas de cuestiones planteadas por varios mecanismos de seguimiento. Es necesario remarcar esto, porque no es lo que pasa con todos los estados miembros. El Estado paraguayo, al igual que la sociedad civil, ha ido avanzando en el conocimiento y calidad de respuesta a los mecanismos. Se señala que a partir del año 2008 ha mejorado la calidad de la respuesta estatal. Esto, en parte, se puede explicar porque muchas personas especialistas en derechos humanos han pasado de la sociedad civil al Estado. Si bien esta mejoría no es lineal ni sostenida en todos los espacios, se puede marcar una notable diferencia, por ejemplo, entre el primer y el segundo informe del Estado paraguayo ante el Comité CEDAW.

206 Algunas expresiones pueden verse en: “Gusinky: Codehupy defiende siempre a los delincuentes”, Diario Hoy, 27 de agosto de 2013, disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/gusinky-codehupy-defiende-siempre-a-los-delincuentes>; “Califican de delincuentes a miembros de la Codehupy”, Radio 970AM, 16 de junio de 2014, disponible en: <http://www.radio970am.com.py/noticia/califican-de-delincuentes-miembros-de-la-codehupy>; “Para Cartes cuando cae un policía no hay derechos humanos”, Última Hora, 5 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.ultimohora.com/para-cartes-cuando-cae-un-policia-no-hay-derechos-humanos-n737777.html>; “Viceministro dice que estado salió robustecido”, ABC Color, 27 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/viceministro-dice-que-el-estado-salio-robustecido-177376.html>. Consultas: 05 de setiembre de 2014.

Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Un intento fallido de coordinación entre estado y sociedad civil

En marzo del 2013 se promulgó el decreto N° 10.747 “Por el cual se aprueban las políticas públicas en materia de derechos humanos y se pone en fase de implementación el Plan Nacional de Derechos Humanos”. El Poder Ejecutivo señalaba que el documento era fruto del trabajo realizado en el año 2011 por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo y un Comité Coordinador integrado –entre otras instituciones– por tres redes de la sociedad civil²⁰⁷. Estas redes señalaron mediante un comunicado que el decreto aprobado se apartaba del documento consensuado en el Comité Coordinador y señalaban las modificaciones que retrocedían en estándares de derechos humanos.

Algunas de las modificaciones señaladas fueron:

Exclusión de recomendaciones específicas sobre igualdad y sobre no discriminación; modificación y retroceso en estándares de derechos humanos en materias como [...] derechos sexuales y reproductivos; eliminación de la existencia de la discriminación sufrida por orientación sexual e identidad de género; eliminación del compromiso de la equiparación salarial y de condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas; (...) eliminación del compromiso relativo al tratamiento de temas de derechos sexuales y derechos reproductivos, asumidos en políticas vigentes como el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y en otros casos necesarios como la revisión de la legislación punitiva del aborto (...) ²⁰⁸.

El 28 de junio de 2013 fue promulgado el Decreto N° 11.342 “Por el cual se modifican parcialmente el anexo del Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado por Decreto N° 10747”, para incluir algunas modificaciones al texto pero sin que se haya retomado el documento de consenso original. Se carece de información sobre el nivel de implementación del plan.

Es lamentable que, pese a que la sociedad civil tuvo un rol muy relevante en la concepción y construcción de documento inicial del Plan²⁰⁹, el Poder Ejecutivo haya decidido unilateralmente modificar el documento y bajar los estándares propuestos para garantizar derechos humanos de todas las perso-

²⁰⁷ La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), la Red contra Toda Forma de Discriminación y la Red Paraguaya de Afrodescendientes.

²⁰⁸ Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Red contra Toda Forma de Discriminación y Red Paraguaya de Afrodescendientes. *Plan de Derechos Humanos mutilado y dejando de lado propuestas de la sociedad civil*, 27 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=204:plan-de-derechos-humanos-mutilado-y-dejando-de-lado-propuestas-de-la-sociedad-civil&catid=9:pronunciamientos&Itemid=9. Consulta: 18 de julio de 2014.

²⁰⁹ Cabe recordar que el proceso había sido coordinado por nuestro compañero Luis Claudio Celma (+), quien logró articular un diverso grupo de personas, tanto de la sociedad civil como del Estado.

nas. Las mayores perjudicadas con estas modificaciones han sido las personas históricamente discriminadas y entre ellas, las mujeres.

I.2. Garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica

La garantía de igualdad y no discriminación es tarea de todo el Estado en su conjunto. La estructura y las políticas para garantizar los derechos de las mujeres se analizan en el capítulo correspondiente a los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer. Si bien en el Poder Judicial se han dado excepcionalmente sentencias condenatorias por discriminación²¹⁰, para esta evaluación hemos decidido concentrarnos en las iniciativas legislativas para mostrar cuán precario es el cumplimiento de este objetivo estratégico en el Paraguay.

Iniciativas legislativas²¹¹

Proyecto de ley contra toda forma de discriminación

Busca reglamentar el artículo 46 de la Constitución Nacional, que establece que “No se admiten discriminaciones”. Al carecer de una reglamentación, este artículo es, en muchas situaciones, inaplicable, pues no se cuenta con una institución de aplicación ni con procedimientos para que una persona que sufra discriminación, pueda reclamar sus derechos.

El anteproyecto de ley contra toda forma de discriminación se realizó desde la sociedad civil y la presentación se realizó ante la Cámara de Senadores el 24 de mayo de 2007²¹². El proyecto fue presentado por los senadores Carlos Filizzola y Miguel Abdón Saguier y fue girado a las siguientes comisiones: Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; Legislación,

²¹⁰ Una sentencia paradigmática se dio en un caso de indemnización de daños por desconocimiento de filiación. El fallo establecía que el demandado “discriminó a su hijo ante la sociedad” al no reconocerle. Ver “Llano indemnizará por discriminar a su hijo”, ABC Color, 3 de abril de 2009, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/policiales/llano-indemnizara-por-discriminar-a-su-hijo-1160710.html>. Consulta: 22 de septiembre de 2014.

²¹¹ Basado en Moragas, Mirta, *Agenda legislativa para avanzar en derechos de las mujeres*, Asunción, 2014. Disponible en: http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1479:agenda-legislativa-para-avanzar-en-derechos-de-las-mujeres-por-mirta-moragas-merales&Itemid=1. Consulta: 18 de julio de 2014. Aunque no es una revisión exhaustiva, este apartado da cuenta de algunas iniciativas consideradas urgentes y necesarias para avanzar en los derechos humanos de las mujeres.

²¹² Expediente de tramitación N° 74805, disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/CONSULTASILpy-war/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F1163>. Fecha de revisión: 27 de noviembre de 2013.

Codificación, Justicia y Trabajo; Derechos Humanos; Equidad, Género y Desarrollo Social. El 25 de junio de 2008 obtuvo un dictamen en solitario de Mirtha Vergara de Franco²¹³, que recomendaba la aprobación, y le siguió un largo silencio por parte del Senado. En el año 2014, a pedido de la Senadora liberal Blanca Fonseca, se dio tratamiento al proyecto que, luego de un importante debate, fue rechazado.

Para apoyar la elaboración, presentación y sanción de esta ley se ha formado la Red contra Toda Forma de Discriminación, que reúne a 28 organizaciones de la sociedad civil que trabajan para erradicar diversos tipos de discriminación.

La necesidad de contar con este proyecto de ley ha sido señalada al Estado paraguay por siete mecanismos de protección de derechos humanos a partir del año 2010²¹⁴. En este sentido, el Comité CEDAW ha expresado su preocupación porque

[...] pese a la elaboración de proyectos de ley sobre la igualdad y sobre la lucha contra todas las formas de discriminación contra la mujer, re-frendados por entidades ministeriales, por varias comisiones del poder legislativo y por la sociedad civil, esos proyectos no hayan sido aprobados por el Parlamento. La inexistencia de una ley de gran amplitud afecta principalmente a los grupos desfavorecidos de mujeres, en particular las mujeres rurales e indígenas, las lesbianas y las transexuales, que son particularmente vulnerables a la discriminación (Comité CEDAW, 2011: párrafo 12)²¹⁵.

Por esto, el Comité

[R]eiter[ó] su recomendación al Estado parte de que adopte medidas efectivas para prohibir la discriminación contra la mujer, de conformidad con el artículo 1 de la Convención, mediante la aprobación de las disposiciones legislativas nacionales adecuadas, tales como el proyecto de ley amplia sobre la discriminación, que está en espera de aprobación por el Parlamento (Comité CEDAW, 2011: párrafo 12)²¹⁶.

213 La Senadora Mirtha Vergara de Franco presidía la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social al inicio del proceso de consultas promovidas en conjunto con el Centro de Documentación y Estudios (CDE) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNPA), a partir de las cuales e elaboró el mencionado proyecto de ley.

214 Comité de Derechos del Niño y la Niña (2010), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2011), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2011), Comité contra la Tortura (2011), Consejo de Derechos Humanos – Examen Periódico Universal (2011), Comité de Derechos Humanos (2013) y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2013).

215 Comité CEDAW, *Observaciones finales a Paraguay*. 8 de noviembre de 2011. Documento CEDAW/C/PRY/CO/6. Párrafo 12.

216 Ídem, párrafo 13.

Pese a que existe una red de organizaciones que promueve el proyecto, persisten oposiciones desde algunos sectores ultra-conservadores al avance en materia de igualdad y no discriminación. A esto, además, contribuye la escasa laicidad del Estado paraguay²¹⁷, que se ve muy presionado por las iglesias –principalmente por la Iglesia Católica– para no aprobar este y otros proyectos de ley.

Lo cierto es que en este momento, Paraguay es el único país del Mercosur²¹⁸ que carece de una normativa contra la discriminación, a pesar de la claridad del mandato constitucional. Las organizaciones de la Red contra toda forma de discriminación trabajan para volver a presentar el proyecto.

Despenalización del aborto. Nuevo tipo penal.

La ley N° 3440/08, que modifica algunos artículos del Código Penal (ley 1160/97), deroga los artículos 349 al 353 del Código Penal de 1914. En la reforma penal realizada en el año 1997, el único tipo penal que no había sido modificado fue el de aborto.

La nueva redacción introduce el término “feto”, que no aparecía en la redacción anterior, es más clara en cuanto a la redacción para identificar el tipo base²¹⁹, agravantes y atenuantes y elimina la alusión al “interés de salvar el honor” como causal de atenuación de la pena. Esta causal había sido muy cuestionada por organizaciones feministas y ciertamente constituye un avance su eliminación de la actual redacción²²⁰.

De todas maneras, el aborto continúa penalizado, con castigos que van desde dos años de pena privativa de libertad (para la mujer que aborta), hasta ocho años en los casos agravados (que está dirigido principalmente a las terceras personas que las asisten, tales como obstetras, médicos/as, etc.). Se introduce además una causal despenalizada, pero con una redacción poco clara y de cuya aplicación no se tiene información precisa, fuera del caso de un embarazo ectópico abdominal, en el año 2012, cuya interrupción fue posible gracias a la oportuna intervención de la entonces Ministra de Salud, Esperanza Martínez.

217 Cfr. Moragas, Mirta, “Vuelta al pasado. Estado laico para la igualdad y no discriminación”, en Codehupy, *Derechos Humanos en Paraguay 2011*, Asunción, Codehupy, 2011, p. 139.

218 Mercado Común del Sur, integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

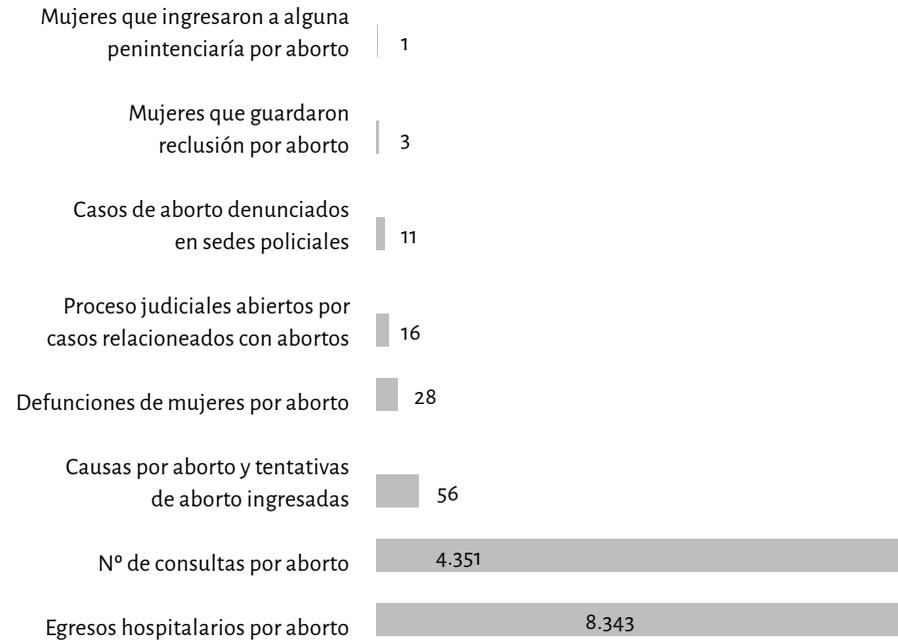
219 El tipo base es el tipo legal que describe el modelo de conducta sin considerar posibles modificaciones por agravantes o atenuantes, según lo define el artículo 14, inciso 1° numeral 3 del Código Penal (CP).

220 Moragas, Mirta, *Penalización del Aborto: El nuevo tipo penal a partir de la modificación del año 2008*, Asunción, 2009. En: *Informativo Mujer Digital*, disponible en: <http://www.informativomujer.org.py/?p=1055>. Consulta: 18 de julio de 2014.

La penalización del aborto no elimina la práctica, la condena a la clandestinidad, con enormes riesgos para la vida y la salud de las mujeres. En el siguiente gráfico se puede visualizar las cifras promedio de aborto en el sistema penal y de salud:

GRÁFICO N° 3

CIFRAS PROMEDIO SOBRE ABORTO EN EL SISTEMA PENAL Y DE SALUD 2006 – 2010.



Fuente: Soto C. y Moragas M., 2013²²¹.

221 Soto, Clyde y Moragas, Mirta, Aborto, sistema penal y derechos humanos de las mujeres, Asunción, Codehupy, 2014, p. 37.

Diversas organizaciones de mujeres, feministas y de derechos humanos vienen desde hace varios años abogando por la imperiosa necesidad de ampliar las causales de despenalización del aborto. Aglutinadas en la Campaña 28 de Septiembre por la Despenalización del Aborto en América Latina y El Caribe – Paraguay, varias redes y organizaciones presentaron propuestas de despenalización del aborto tanto a la Comisión de Reforma del Sistema Penal y Penitenciario que en el año 2005 generó la propuesta de Código Penal actualmente vigente, como a la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma Penal, que se espera genere una nueva propuesta de modificación de la normativa penal²²².

Proyecto de ley integral contra la violencia hacia las mujeres

En noviembre del 2012 se presentó el Proyecto de Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres basada en Asimetrías de Género, fruto del trabajo conjunto de los tres poderes del estado. Este proyecto ha sido objeto de críticas por parte de organizaciones feministas y de mujeres, tanto por el proceso, como por el contenido del proyecto²²³.

Actualmente está en proceso de debate una nueva versión del Proyecto de Ley Integral. Aparentemente será factible contar en un corto plazo con un proyecto consensuado entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones e instancias públicas y la cooperación internacional, principalmente ONU Mujeres.

Código electoral. Participación de las mujeres en cargos electivos

Paraguay cuenta legalmente con una cuota mínima del 20% de mujeres para las primarias y las internas de los partidos políticos, que es la más baja de la región. Se han presentado diversos proyectos para mejorar los mecanismos que permitan una mejor representación política de las mujeres. Se presentaron proyectos de 50% y posteriormente uno de 33% de cuota mínima, con diferentes dictámenes, pero ninguno fue aprobado hasta la fecha. Ciertamente, las mujeres parlamentarias junto con el mecanismo nacional de la mujer trabajaron intensamente, pero como dijo una diputada recientemente, estuvieron solas, no las acompañó ni el movimiento feminista en el año 2011. Los porcentajes muestran el escaso avance en cuanto a representación de mujeres:

Los resultados de las elecciones del 21 de abril de 2013 marcaron la continuidad del escaso acceso de mujeres a cargos electivos. Así, los porcentajes de mujeres electas sobre los totales de cargos en las siguientes instancias fue: 17,5% en la Cámara de Diputados, 20% en la Cámara de Senadores, 16,7% en

222 Ver <http://www.comisionreformapenal.com/>

223 Sobre este proyecto se profundizará en el capítulo sobre violencia contra la mujer de este informe.

el Parlamento del Mercosur (Parlasur), 6,25% en las Gobernaciones y el 16,7% como concejales en las Juntas Departamentales²²⁴.

Esto muestra la urgente necesidad de este tipo de políticas pero, además, de otras medidas que estimulen y faciliten la participación de las mujeres en espacios de decisión. Esto implica un profundo replanteamiento de todo el sistema electoral²²⁵, para remover obstáculos de derecho pero también de hecho. Desde el 2014 las mujeres políticas, especialmente las diputadas y senadoras de todos los partidos, con apoyo de feministas, algunas ONG y ONU Mujeres, están llevando adelante un importante trabajo por la paridad. Está en gestación una nueva propuesta de ley sobre una base más amplia y consensuada, restableciendo la alianza entre la institucionalidad pública y las organizaciones de la sociedad civil.

Trabajo doméstico remunerado

El trabajo doméstico es el único tipo de trabajo legalmente discriminado en Paraguay. Hasta el año 2015 el Código Laboral (CL) establecía que el salario mínimo para el trabajo doméstico era solo del 40% del salario mínimo legal para el régimen general (art. 151 CL). A esto debía agregarse que los descansos legales eran menores que para el resto de los trabajadores y la carencia de otros derechos básicos; es decir, un régimen de precariedad de las condiciones laborales, sancionado por ley.

El trabajo doméstico es realizado principalmente por mujeres y es la segunda ocupación de mujeres en Paraguay, con unas 200.000 mujeres que realizan esta labor²²⁶.

Las ideas predominantes en las sociedades alrededor del trabajo doméstico, su asociación con el trabajo reproductivo y con la funciones que la existencia de las familias y el espacio doméstico requieren, determinan que estas tareas [sean] asignadas en razón de su sexo por la construcción genérica de nuestras sociedades. A su vez, el factor de la posición económica que media entre quien contrata y quien presta el servicio en el empleo doméstico es un elemento que resuelve, en una discriminación de clase, una discriminación de género²²⁷.

Paraguay ha ratificado por ley N° 4.819/2012, el Convenio N° 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (2011) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

224 Galeano, A., y Ocampos, N., "Fin de la alternancia, nuevos escenarios, pero mismos vicios siguen afectando a los derechos políticos", en Codehupy, *Derechos Humanos en Paraguay 2013*, Asunción, Codehupy, 2013, p. 473.

225 Además de modificar el sistema electoral, es importante plantear la redistribución del trabajo de cuidado, que en muchos casos es un obstáculo real para la participación política de mujeres.

226 Diario Última Hora, 31 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.ultimahora.com/trabajo-domestico-es-la-segunda-ocupacion-femenina-paraguay-n516134.html>. Consulta: 18 de julio de 2014.

227 Pereira, Milena y Valiente, Hugo, *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del MERCOSUR*, Montevideo, Cotidiano Mujer, 2007, p. 8.

Dicho convenio establece que

Todo miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico²²⁸.

La ratificación obliga al Estado paraguayo a armonizar su legislación interna a lo preceptuado por este instrumento.

El Senador Nacional Derlis Osorio, de la Asociación Nacional Republicana (ANR), presentó un proyecto de modificación del CL, que mejoraba la situación pero mantenía la discriminación de las trabajadoras domésticas. Las trabajadoras domésticas organizadas, junto con otras organizaciones de sociedad civil, realizaron acciones de *lobby* y cabildeo para visibilizar sus demandas de igualdad en las condiciones laborales. Fruto de esto, se introdujeron modificaciones al proyecto, que equipararon los derechos laborales al resto de los/as trabajadores/as.

El proyecto de ley fue sancionado en marzo de 2015, manteniendo la discriminación salarial, ya que se fijó para este sector el 60% del salario mínimo legal. El Poder Ejecutivo objetó la ley sancionada porque admitía el trabajo de menores de edad desde los 16 años, lo que estaba por debajo de compromisos internacionales del Paraguay. Este veto fue aceptado por ambas cámaras parlamentarias y la nueva ley de trabajo doméstico fue finalmente promulgada, y está en vigencia desde octubre de 2015 (Ley N° 5.047). Con excepción del salario mínimo, que quedó en el 60% del mínimo vigente, la nueva ley reconoce y equipara para las trabajadoras domésticas todos los derechos reconocidos a las demás personas trabajadoras. Pese a los avances, el salario mínimo sigue sin ser tal para las trabajadoras del servicio doméstico.

Proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal

El proyecto presentado por el Senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS), en agosto del 2008, busca dar respuesta a la necesidad de políticas que garanticen explícita y efectivamente políticas y medidas en el ámbito de salud sexual y reproductiva, lo que afecta principalmente a mujeres, niñas y adolescentes²²⁹. A la fecha, el proyecto no cuenta con ningún dictamen de las comisiones a las que fue girado.

228 Artículo 10.

229 Más información sobre este proyecto se podrá encontrar en el capítulo de salud de este informe.

1.3. Fomentar la adquisición de conocimientos jurídicos elementales

Las organizaciones feministas, de mujeres y derechos humanos han hecho grandes esfuerzos para que todo tipo de organizaciones, grupos y la sociedad en general, conozcan y se apropien de sus derechos básicos. En varios casos, se ha puesto un especial énfasis en llegar a sectores históricamente marginados o invisibilizados de la sociedad²³⁰.

Desde el Estado, en el ámbito de educación, en abril de 2012 se presentó el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH)²³¹. Resulta preocupante que en todo el documento la palabra “género” aparece solo una vez y entre sus objetivos ninguno se refiere a la igualdad de género ni a la igualdad y no discriminación en términos generales. Tampoco se hace mención de la promoción de la educación no sexista²³².

Por otra parte, sobre la difusión de derechos de las mujeres, el Comité CEDAW ha pedido recientemente al Estado paraguayo que

(...) [D]é amplia difusión a las presentes observaciones finales a fin de que la población (...) conozca las medidas que se han tomado para garantizar la igualdad de hecho y de derecho entre hombres y mujeres, así como las nuevas medidas que es preciso adoptar a ese respecto (...). El Comité pide al Estado parte que difunda ampliamente, sobre todo entre las organizaciones de mujeres y derechos humanos [entre otros instrumentos] la Plataforma de Acción de Beijing (...)²³³.

230 Por ejemplo, desde diversas redes, como la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, la Coordinación de Mujeres del Paraguay, el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer, así como organizaciones de base como Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), el Centro de Documentación y Estudios, la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Campesinas e Indígenas (Conamuri), el Servicio Paz y Justicia (Serpaj), entre varias otras, se han venido sosteniendo diversos procesos de capacitación y reflexión sobre derechos básicos, con metodología de educación popular.

231 Ministerio de Educación y Cultura. Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/6127>. Consulta: 18 de julio de 2014.

232 Pese a que en el documento “Aproximación a un diagnóstico de la educación en derechos humanos en el MEC” se hace mención al tema de la igualdad de género, esto no se encuentra reflejado en el documento del Plan. Documento disponible en línea: <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/6126>. Consulta: 18 de julio de 2014.

233 Comité CEDAW. Observaciones finales a Paraguay. 8 de noviembre de 2011. Documento CEDAW/C/PRY/CO/6. Párrafo 41.

Conclusiones

El marco de derechos humanos ha sido utilizado por las organizaciones de mujeres para promover el avance de los derechos. Este proceso ha implicado aprendizajes sobre los mecanismos existentes, sus reglas y procedimientos, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado. El uso y promoción de los mecanismos ha contado con un decidido empuje desde la sociedad civil, que ha visto en el esfuerzo del Estado pos dictadura, una gran oportunidad.

Si bien ha habido avances por parte del Estado, que aprobó los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, existen deudas legislativas importantes para garantizar los derechos de las mujeres y aún más para dar cumplimiento real a los mismos, a través de las políticas públicas y las condiciones para el ejercicio pleno de estos derechos.

Es necesario seguir profundizando el debate y difusión sobre lo que son y lo que implican los derechos humanos y su defensa, ya que existe una gran disputa desde el discurso público y publicado.

Recomendaciones

Profundizar y ampliar los procesos de conocimiento y reflexión sobre lo que son los derechos humanos y el rol de las personas que defienden estos derechos.

Disminuir la gran brecha que separa los compromisos asumidos por el Estado paraguayo en materia de derechos humanos y la garantía efectiva de los mismos.

Aprobar leyes estratégicas para mejorar la protección de los derechos humanos de las mujeres, en especial las referidas a la no discriminación, la protección integral contra la violencia, la salud sexual y reproductiva, la participación política paritaria. Eliminar las discriminaciones persistentes en la ley, particularmente la referida al salario para las trabajadoras domésticas.

J. LA MUJER Y LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN

Sandra Bosch Olías

Ni logro ni reto²³⁴: comunicación vertiginosa versus estancamiento en el cumplimiento de las metas

El capítulo J de la Plataforma de Acción de Beijing se refiere al acceso y participación de las mujeres en los “medios de difusión” y en las nuevas tecnologías de la comunicación, así como a la forma en que somos representadas en los medios. La Cumbre de Beijing (1995) marcó un hito, ya que por primera vez en la historia de una Conferencia Mundial sobre la Mujer se dedicó un capítulo al tema. Entonces se dijo que era un trabajo pendiente para el movimiento feminista: 20 años después, hay que desentrañar si lo sigue siendo.

Los medios tradicionales de comunicación siguen constituyendo uno de los principales termómetros para medir el nivel de democracia de un país. El reflejo de la pluralidad de temas y voces que aparecen en ellos incide en el imaginario colectivo, asentando los estereotipos o aportando a la deconstrucción de los mismos. En Paraguay las empresas mediáticas forman parte de grandes conglomerados en los que se entrelazan poder político y económico, y ellas están en su mayoría en manos de hombres. Los medios son espacios decisivos de reconocimiento social²³⁵, de pugna estratégica, de lucha para conservar o transformar lo que percibimos.

Incluso después de su revisión en 2002²³⁶, el capítulo J parece quedar obsoleto ante el vertiginoso cambio del modo de comunicarnos y sus canales. Más que nunca, los medios ya no son solo ni principalmente de “difusión”, sino caminos de múltiples idas y vueltas: los llamados medios tradicionales realizan esfuerzos por adaptarse y absorben distintos formatos para ganar espacio en un canal multimedia como es Internet (la prensa escrita incluye audio y video; las radios convierten sus páginas de internet en *cuasi*-agencias

234 En el informe de Paraguay “Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)”, elaborado por el Ministerio de la Mujer en mayo de 2014, la comunicación para la igualdad no aparece ni como logro ni como reto para el país.

235 Martín-Barbero, Jesús, *De los medios a las mediaciones. Comunicación cultura y hegemonía*, La Habana, Félix Varela, 2008.

236 División de las Naciones Unidas para el Adelanto de las Mujeres (DAW).

de prensa; los canales de televisión abren espacios de análisis escrito...). En Paraguay, donde la conexión a Internet llega solo a un 37% de la población, la televisión, la radio y la prensa siguen siendo espacios de poder que marcan la agenda mediática (e incluso política) de nuestro país. En esta “dictadura mediática” se elige qué voces aparecen o no en los medios, qué temas son relevantes para la sociedad, cómo aparecen y qué queda fuera.

La gran diferencia, hoy en día, es que las personas interactúan con esos medios, crean otros, abren espacios de comunicación para contar lo que les sucede y utilizan soportes diferentes para estar conectadas. La inmediatez informativa ya no es solo patrimonio de los medios de comunicación masiva, sino que cualquier persona conectada puede contar, denunciar o convocar una manifestación desde el propio lugar de los hechos y, lo que es más importante, tener incidencia tanto en la agenda mediática como en la política. Cada vez hay más ejemplos de esto: desde el *After Office Revolucionario*²³⁷ hasta la reciente puesta en libertad de Lucía Sandoval²³⁸ gracias a la denuncia y movilización de las organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

En estos años ha habido intentos interesantes de democratización de la comunicación, como el caso de la creación de la TV Pública²³⁹ o la extensa producción por parte de las radios comunitarias, espacios que viven en permanente tensión ante la presión de las emisoras comerciales y las denuncias como supuestas “radios pirata”. En estas radios es donde se observa una mayor participación de las mujeres como productoras y conductoras de programas. Actualmente, la organización que aglutina a las radios comunitarias de Paraguay realiza esfuerzos por participar en el proceso de cambio en la Ley de Telecomunicaciones, con el objetivo de garantizar la pluralidad real de voces en el espectro radiofónico. Esta situación ejemplifica un reto: la participación de más mujeres en los espacios de decisión política que atañen a la comunicación²⁴⁰.

El ejercicio profesional de informar en Paraguay es complejo. A la precariedad laboral se suman otros elementos: el índice anual de libertad de pren-

237 Protestas ciudadanas convocadas a través de las redes sociales con amplio seguimiento de convocatoria en Asunción, reclamando el desbloqueo de listas para las elecciones, que se desarrollaron en las semanas previas al golpe de Estado de 2012.

238 Mujer víctima de violencia de género, cuyo marido murió en un forcejeo con una pistola cuando intentaba matarla tras haber recibido una orden de alejamiento. El Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres - Paraguay (Cladem Paraguay), en 2011, a través del documental “Mujeres, acceso a la justicia y discriminación”, comenzó a denunciar y a difundir el caso. Después se sumó la organización Católicas por el Derecho a Decidir - Paraguay y, ya a mitad de 2014, Amnistía Internacional con una potente campaña mediática que comenzó en las redes sociales, logrando pasar a los medios tradicionales e incidir en la opinión pública y hasta en los operadores de justicia.

239 Convertida en 2013 en Paraguay TV.

240 Tanto en los espacios de decisión de las políticas públicas como en las empresas, asociaciones y gremios que trabajan en el sector.

sa²⁴¹ sufrió una importante caída en América Latina debido al aumento de la inseguridad para ejercer la profesión: entre los países destacados aparece Paraguay, en donde “los periodistas, de por sí obligados a la autocensura, no dejan de sufrir presiones”. En el año 2013²⁴², mataron a un profesional que trabajaba para la secretaría de prensa del departamento de Amambay. A mitad del año 2014, la cuenta es de dos periodistas más asesinados²⁴³.

El contexto paraguayo de alta vulnerabilidad –agravado después del golpe de Estado de 2012²⁴⁴– es el mismo en el que, progresivamente, las escuelas de comunicación se van llenando de más rostros femeninos, pese a que el entorno laboral de la profesión no lo refleja. Diferentes análisis del lugar que ocupan las profesionales de la comunicación en Paraguay, ofrecen situaciones de partida sobrecargadas de estereotipos y tópicos comunes en toda la región²⁴⁵. En el entorno laboral, las mujeres periodistas “somos doblemente exigidas, doblemente precarizadas y doblemente silenciadas”²⁴⁶, identificándose como temas de especial atención en la región la brecha salarial y la escasa participación de las mujeres en los espacios de decisión.

Cómo nos representan

Tanto los informes del Observatorio de Género y Comunicación (OGC)²⁴⁷ como los del Monitoreo Global de la WACC²⁴⁸, indican que en Paraguay predomina la información sexista que refuerza los estereotipos en cuanto a los roles de género, siendo consultados los hombres como voceros en más de un 86% de los casos. Por otro lado, se detecta una fuerte sub-representación de las mujeres en la cobertura de las noticias.

241 Reporteros sin Fronteras, *Clasificación mundial de la libertad de prensa 2014*, disponible en: <http://rsf.org/index2014/>. Consulta: 19 de septiembre de 2014.

242 Carlos Manuel Artaza, de 45 años, que trabajaba para la secretaría de prensa del departamento de Amambay.

243 Esta cifra ha ido engrosándose luego de finalizada la redacción de este artículo, incluyendo casos de alto impacto como el asesinato de Pablo Medina y su asistente Antonia Almada en octubre de 2014, en un crimen de alto impacto político y de supuesta vinculación con el narcotráfico.

244 Reporteros sin Fronteras, op. cit.

245 Declaraciones de las reuniones especializadas de comunicación y género tanto de la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (FEPALC) como de la Federación Internacional de Periodistas (FIP).

246 Declaración de Panamá de las Mujeres Trabajadoras de la Prensa y la Comunicación de América Latina y el Caribe (2014). Federación Internacional de Periodistas (FIP).

247 Observatorio de Comunicación y Género, *Abordaje de la violencia de género en la prensa escrita del Paraguay e Imagen de la mujer en la prensa escrita*, Asunción, Observatorio de Comunicación y Género, 2010.

248 Proyecto de Monitoreo Global de Medios (GMMP), *Quién figura en las noticias*, Toronto, World Association for Christian Communication (WACC), 2010; y GMMP, *Quién figura en las noticias - Paraguay*, Toronto, WACC, Unifem, Media Monitoring Africa, Trinidad. Ciudadanía, Cultura y Desarrollo, Kuña Róga, Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), 2010.

Comparando informaciones de los diversos estudios, se puede afirmar que solo entre un 18% (WACC) y un 25% (OGC) de informaciones que aparecen en los medios paraguayos cuentan con mujeres como protagonistas (en televisión un 21% del número total de informaciones, en radio un 17% y, en los diarios, un 16%²⁴⁹). El 86,6% de las vocerías a las que recurren los medios son hombres y cuando los temas a tratar son de política o gobierno, las mujeres solo son consultadas en un 12% de los casos. Cuando se recurre a voces expertas en general, en el 100% de los casos son hombres (OGC). En las informaciones de roles públicos y de poder predominan los hombres y en roles domésticos siguen apareciendo exclusivamente las mujeres (100%), reforzándose los estereotipos de género (WACC). Así, las mujeres aparecen principalmente como educadoras, artistas o testigos de las noticias, mientras que los hombres lo hacen como profesionales, activistas o trabajadores asalariados (OGC).

GRÁFICO N° 4

TEMAS DE LA NOTICIA POR SEXO



En cuanto a las informaciones sobre casos de violencia de género, se cuenta con varias fuentes que delimitan la cobertura y tratamiento en la prensa paraguaya. Según datos del monitoreo diario de prensa que realiza el Centro de Documentación y Estudios (CDE), el número de casos que aparece en la prensa ha aumentado en los últimos años con la aparición de los diarios *Crónica* y *Popular*. Esto se contrarresta con las apreciaciones del informe “Abordaje de la violencia de género en la prensa escrita en Paraguay”, que indica que más del 75% de las piezas registradas en esos diarios tienen un abordaje sensacionalista. Por otro lado, respecto a la prensa en general, más del 90% de las piezas periodísticas aparecen en la sección “sucesos”²⁵⁰, desarrollándose la información en una octava parte de la página de los diarios (77,41%). Solo en un 3,23% de los casos la información ocupa una página completa, y el dato es similar cuando se ocupa media página. Todo esto ejemplifica la minimización de la violencia de género en la prensa como problema social y reduce la posibilidad de un tratamiento serio y profundo que aporte a su transformación y superación.

J.1. Aumentar el acceso de la mujer, su participación en la expresión de sus ideas y la adopción de decisiones en los medios de difusión y por conducto de ellos, así como en las nuevas tecnologías de comunicación

En Paraguay hay menos mujeres que hombres contratadas en los medios de comunicación tradicionales: entre un 70 a 75% de hombres trabajando en las empresas mediáticas frente a un 25 o, en el mejor de los casos, un 30% de mujeres²⁵¹, datos que no difieren casi de los registrados en 2000. ¿Esa desigualdad se debe solo a las políticas empresariales de los medios? Resulta curioso que los datos de afiliación a la Asociación de Profesionales Comunicadores/as Organizacionales (APCO) indiquen porcentajes completamente inversos a los registrados en las nóminas de los medios de comunicación: alrededor de un 22,14% son hombres, y un 77,85% son mujeres –porcentaje que ha aumentado desde el año 2000–. El predominio de hombres en los medios tradicionales no tiene tanto que ver con la remuneración sino con el “estatus” y el “poder” que creen que se tiene desde el ejercicio de la profesión en esos lugares: dos elementos básicos que sostienen la cultura patriarcal. El porcentaje promedio de hombres en cargos gerenciales en medios de comunicación es de un 83,38%, frente a un 16,62% de mujeres.

250 ... “considerando en este dato la sección local de diario *Popular* que, desde la teoría de la información y sus medios, puede sustentar que dicha sección tiene el mismo concepto que sucesos”. Informe *Abordaje de la violencia de género en la prensa escrita en Paraguay*, del Observatorio de Comunicación y Género, op. cit.

251 Cuestionario remitido a los principales medios de cobertura nacional en Paraguay.

Según la Secretaría de Género del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), en comunicación organizacional y asesoría comunicacional el sueldo es bastante más alto que en los medios tradicionales, en donde las mujeres ganan en torno a 2.500.000 / 3.000.000 de guaraníes. El salario estimado para la profesión²⁵² indica que las mujeres cobran entre un 20,5% y un 29,3% menos que los hombres. Del total de afiliados/as al SPP²⁵³, un 72,28% son hombres y el 27,71% son mujeres, datos que no difieren tampoco de los/as profesionales registrados en los medios de comunicación tradicionales. Entre 2008 y julio de 2014, Paraguay encabezó la Secretaría de Género de la Federación de Periodistas de América Latina (FEPAL) y, desde julio de 2013, cuenta con una de las dos primeras periodistas latinoamericanas en el Consejo de Género de la Federación Internacional de Periodistas (FIP). Pese a esto, desde julio de 2013 se cuenta con una Secretaría de Género en el SPP, pero solo con carácter “nominativo” (aún no incorporada estatutariamente a la estructura formal del sindicato). La participación de las mujeres sigue enfrentando dificultades: sin mucha incidencia en el sindicato en general, con debilidades propias del sector y con alta precariedad. Esto, pese a que tanto desde la FEPAL como desde la FIP se insiste en aspectos como el compromiso para el aumento de mujeres en los espacios de participación y representación, o la inclusión en las cláusulas reivindicativas de los sindicatos de “temas específicos sobre la mujer periodista; en especial, garantizando la igualdad de oportunidades en el empleo, de salario, de ascenso en cargos, de atención a problemas específicos de salud femenina y que combatan el acoso laboral y el acoso sexual”²⁵⁴.

Para completar el panorama, cabe destacar que la comisión directiva del Centro de Regulación de Normas y Estudios de Comunicación (CERNECO) está íntegramente compuesta por hombres, y que en la Cámara Paraguaya de Anunciantes (CAP), de 22 personas, dos son mujeres: una es la síndica y la otra es miembro suplente.

En las organizaciones sociales o empresariales, las agencias de comunicación o los antes llamados medios “alternativos” también permean las brechas de género, las inequidades e, incluso, un obstáculo más: la consideración de la comunicación como una cuestión utilitaria basada en la redacción de gacetas de prensa y envío de e-mails o boletines, y no como una cuestión

252 A falta de un diagnóstico actual, se utilizan los datos del “Promedio de ingreso mensual (en miles de guaraníes) en la ocupación principal de la población ocupada por sector económico, según sexo y ocupación principal” de la Encuesta Permanente de Hogares 2013 (categorías de “profesionales científicos e intelectuales” y “técnicos y profesionales de nivel medio”), combinándose con los datos manejados por la Secretaría de Género del SPP.

253 2500 personas afiliadas. Con afiliación activa (pagos al día) 368 personas: 266 hombres (72,28%) y 102 mujeres (27,71%). De estas, solo siete tienen menos de 30 años. “Cuestionario de evaluación de la situación actual de las cuestiones de género del SPP”, FIP, FEPALC, Fundación Friedrich Ebert.

254 “Declaración de Buenos Aires” (2008), “Declaración de Asunción” (2009), “Declaración de Bruselas” (2009) y “Declaración de Panamá” (2014).

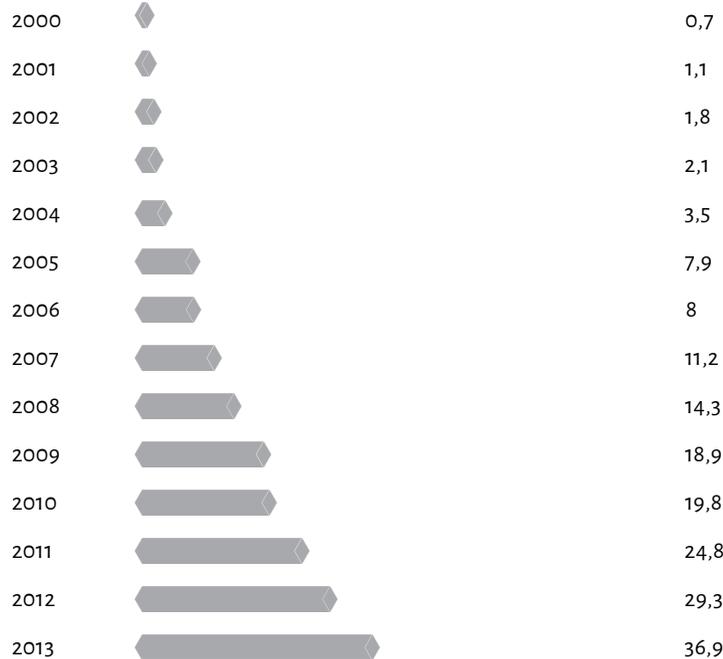
estratégica sino más como relaciones públicas (de ahí también la alta feminización).

En cuanto al fomento de la investigación de todos los aspectos de la imagen de la mujer en los medios, la creación de grupos de control y/o monitoreo, destacan las siguientes iniciativas:

Centro de Documentación y Estudios (CDE)	Seguimiento diario de las mujeres en la prensa; monitoreo mensual específico de casos de violencia intrafamiliar y de género.	Iniciativa más estable en el tiempo. Los datos se utilizan en el informe anual de Derechos Humanos.
Monitoreo Global de Medios-WACC: Kuña Róga y Asociación Trinidad/Radio Viva, por Paraguay	Monitoreo de género y medios de mayor cobertura a nivel mundial. Se realiza cada 5 años. El último informe, con capítulo específico sobre Paraguay, es del 2010.	La World Association for Christian Communication (Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana) es una red mundial de comunicadoras/es que promueve la comunicación para el cambio social.
Observatorio de Comunicación y Género	Iniciativa formulada en el año 2006 por la SMPR y concretada en el 2010 con participación de otras instituciones del Estado y de la sociedad civil. Dos informes: “Abordaje de la violencia de género en la prensa escrita del Paraguay” e “Imagen de la mujer en la prensa escrita”.	De corta duración, muy dependiente de fondos de cooperación y con poca capacidad de liderazgo por parte del mecanismo de igualdad para darle continuidad.
Periodistas y comunicadoras feministas en la universidad	Algunas investigaciones y tesis, actividades aisladas sobre comunicación y género en las facultades. Cobertura específica en los medios por parte de periodistas comprometidas con los temas.	Muy dependiente de voluntades personales a falta de voluntad institucional.

Diversas organizaciones han venido trabajando en comunicación y derechos de las mujeres, por un lado creando espacios propios de comunicación²⁵⁵ y, por otro, insistiendo en la capacitación a comunicadores/as de organizaciones y de medios²⁵⁶.

GRÁFICO N° 5
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE USUARIOS/AS DE INTERNET
EN PARAGUAY, ENTRE EL AÑO 2000 Y EL 2013



255 Por ejemplo, el *Informativo Mujer* del CDE, emisoras de radio como la de Kuña Róga y CONAMURI, o la página Comunicación Feminista desde Paraguay del EFC. En general, hay temas de las agendas de las mujeres que son vedados en los medios tradicionales, de ahí la necesidad de crear medios propios. Por otro lado, Internet permite hoy mayor presencia, pero esta sigue siendo limitada.

256 EFC, Kuña Roga, CEFEM, Radio Viva...

El mayor cambio que ha registrado el país en cuanto a la comunicación tiene que ver con el acceso a Internet: de tan solo un 0,7% de la población con conexión en el 2000, se pasó a un 37% en 2013 (por debajo de países cercanos como Brasil, con un 52% de acceso en el 2013; Argentina, con un 60%; Uruguay, con un 58% o Bolivia, que cuenta con un 40%). En marzo de 2014, de 6.709.730 de habitantes, alrededor de 2.400.000 (un 37%) tenía acceso a Internet²⁵⁷.

En general, hay un aumento del uso de Internet y redes sociales por parte de las mujeres, organizadas o no²⁵⁸. Además, existen más páginas web de organizaciones de mujeres y más espacios en redes sociales (con tendencia a sustituir las páginas, con los peligros para encontrar información que esto conlleva)²⁵⁹. Las feministas de Paraguay cuentan con una lista de correo y un grupo de *Facebook* para compartir información y hay potencial capacidad para el trabajo en red y un mayor conocimiento del trabajo de las organizaciones. Se han dado iniciativas para mejorar el acceso de las mujeres a Internet, su utilización y aprovechamiento por parte de las organizaciones, pero no se han encontrado iniciativas relevantes del Estado paraguayo en este sentido. La Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (SENATIC), entre sus principales programas (incluyendo el de TIC en educación e inclusión digital), no cuenta con acciones específicas dirigidas a las mujeres.

Para aumentar la presencia de mujeres como voces expertas, tanto organizaciones de la sociedad civil como del Estado han procurado ofrecer contactos a los medios como fuente directa. Uno de estos ejercicios lo constituyó la “Guía de periodismo inclusivo” elaborada en 2011 por la Red Contra Toda Forma de Discriminación, con un listado de fuentes de consulta con información sobre áreas de acción y datos de contacto, pero se trata de una guía generalista.

En cuanto a la incidencia en los contenidos de los medios, sobre todo los públicos, el mecanismo nacional de igualdad dejó pasar la oportunidad de participar en el proceso de conformación de la programación de la TV Pública de Paraguay en 2010, al no tener capacidad para concretar una propuesta. Sin embargo, la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas del Paraguay (CONAMURI) aprovechó el momento y se dio una las mejores producciones de la televisión paraguaya en los últimos años:

257 Datos de conexión: Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). Población total según EPH 2013.

258 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad”, Santo Domingo, CEPAL, Ministerio de la Mujer, 2013 (Documento elaborado para la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe).

259 La información compartida en redes sociales no es localizada de la misma manera por los buscadores como la subida en páginas web, por lo que tiende a ser más invisibilizada y su caducidad es mayor.

‘*Tembi’u rapé*²⁶⁰, un programa en guaraní que incorpora temas de la agenda feminista campesina como la soberanía alimentaria, y que rompe estereotipos de género, comenzando por su presentadora, Perla Álvarez.

En cuanto a la incidencia en normativas, en 2007 se hicieron propuestas para el logro de alianzas estratégicas entre la SMPR, la CAP y CERNECO, pero no se tuvieron los resultados esperados en cuanto a la reglamentación de los mensajes y la modificación de los planes de estudio. Por otro lado, en la actualidad hay un escaso conocimiento y participación de mujeres en el proceso para el cambio de la Ley de Telecomunicaciones.

1.2. Fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión

El mecanismo nacional de igualdad consideró durante este tiempo que las campañas de sensibilización son un buen canal para fomentar un cambio en el imaginario colectivo. Institucionalmente, en los tres planes de igualdad de oportunidades de Paraguay se incluye el tema como eje de “cultura de igualdad”²⁶¹. Durante esta década, se elaboraron diversas campañas de sensibilización a través de *spots* televisivos y radiales, vallas publicitarias e inserciones en la prensa, con fuerte apoyo de la cooperación internacional y escasa cesión de espacios por parte de los medios²⁶² en general. Además del impulso desde el Ministerio de la Mujer²⁶³, se sumaron otras instituciones públicas como la Secretaría de Género del Poder Judicial, la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio del Interior o el Ministerio Público, incidiendo en la ampliación de temas: violencia de género, trata, empoderamiento, trabajo doméstico o acoso en la función pública. En general, la denuncia e información de servicios fueron los temas centrales, con un escaso desarrollo de campañas sobre roles, redistribución de tareas domésticas y conciliación laboral o derechos de las mujeres, para una mayor incidencia en el imaginario. Además, se tiende a desarrollar las campañas como productos, sin estrategia y sin medida de impacto posterior.

El Plan de Igualdad de Oportunidades de la Municipalidad de Asunción (2012-2016) apuesta por la “Comunicación social para la promoción de la

260 Seleccionado en los “Premios TAL” (Televisión de América Latina) dentro de la categoría “Producción Innovadora”. Dirigido por Sofia Paoli, es una creación colectiva de CONAMURI, Atycom y Base- IS. Se grabaron nuevos capítulos gracias a Intermon-Oxfam e Iniciativa Amotocodie, e ICCO Cooperación, dada la demanda social.

261 Durante el mandato de Gloria Rubín como Ministra de la Mujer, la Dirección de Comunicación pasó a ser de “Comunicación y Cultura de Igualdad”, intentando adaptarse al ámbito del III PNIO y ser más estratégico. Los ejes más desarrollados fueron el de difusión, sensibilización y capacitación, denuncia y empoderamiento.

262 Salvo excepciones como TV Cámara, TV Pública o Radio Ñanduti, la mayoría de los espacios fueron pagados.

263 Desde 2012 la SMPR pasó a ser el Ministerio de la Mujer.

igualdad entre los géneros”, incluyendo la utilización del lenguaje no sexista al interior de la institución y en los materiales que elabore y difunda. En las instituciones nacionales del Estado esta sigue siendo una falencia y se sigue dando una imagen de las mujeres basada en roles tradicionales. A lo largo de todos estos años post Beijing, el eje discursivo de la dirigencia masculina de los distintos gobiernos ha minimizado cualquier avance con declaraciones y hechos machistas y sexistas (desde Nicanor Duarte, pasando por Fernando Lugo y Federico Franco y terminando con Horacio Cartes²⁶⁴).

En cuanto a la capacitación y sensibilización para la utilización de imágenes no estereotipadas, durante los últimos años la Secretaría de la Mujer estuvo desarrollando el proyecto “*Lentes lilas para los medios de comunicación. La construcción de las noticias sobre violencia hacia las mujeres*”, publicación dirigida a profesionales de la comunicación, que incorporaba sesiones de sensibilización por las que pasaron más de 700 periodistas de distintos puntos del país²⁶⁵. Agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil desarrollaron materiales y actividades de sensibilización para la incorporación de lenguaje inclusivo y no sexista, tratamiento MEDIÁTICO en derechos sexuales y reproductivos, casos de violencia de género o VIH, así como pasantías.

Con el objetivo de monitorear los contenidos de los medios, durante estos años se dieron diversas iniciativas ya mencionadas, como el Monitoreo Global de Medios de la WACC, el fallido Observatorio de Comunicación y Género, o el monitoreo diario sobre informaciones de género y violencia elaborado por instituciones públicas y organizaciones sociales, generándose insumos que evidencian cuantitativa y cualitativamente lo que se ve todos los días en los medios: una imagen distorsionada e irreal de la participación de las mujeres en la vida paraguaya.

Durante las elecciones de 2013 se hizo seguimiento a las informaciones relacionadas con la participación política de las mujeres en la campaña electoral: el Área Mujer del CDE realizó un monitoreo especializado, y desde el Observatorio Electoral del Parlamento Mujer también se hizo seguimiento. Según este último, “se pudo observar la ‘cosificación’ y ‘desvalorización’ de los medios de comunicación hacia las mujeres candidatas en varias informaciones durante el proceso electoral²⁶⁶”.

Por otro lado, la novedad en el contexto electoral fue la entrada escena del primer partido feminista de Paraguay, *Kuña Pyrenda* (plataforma de mujeres – la huella de las mujeres). Las candidatas tuvieron cierta incidencia en temas

264 Ante empresarios uruguayos en octubre de 2013, el Presidente Cartes dijo que “Paraguay es fácil, es una mujer bonita”. <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/paraguay-es-facil-es-una-mujer-bonita-dice-cartes-632556.html>.

265 Verónica Villalba, *Lentes lilas para los medios de comunicación. La construcción de las noticias sobre violencia hacia las mujeres*, Asunción, SMPR y UNFPA, 2008.

266 “Parlamento Mujer: nuevas ciudadanía en construcción 2011-2013”, BID – Tiempo Nuevo. Asunción, 2014.

que, en otras circunstancias, resulta muy difícil situar en la agenda mediática y política. Los derechos de las mujeres, el trabajo doméstico, la importancia de los cuidados o el aborto como política pública, tuvieron cierta cobertura en campaña, entendiendo también que algunos de estos temas son “buenos objetivos” para el amarillismo preponderante. Frente a ello, destacó la escasez de preguntas sobre otros temas de política nacional o internacional si considerados en los casos de candidaturas masculinas. Por otro lado, la formación política desarrolló buena parte de su campaña utilizando las TIC y aprovechando las redes sociales, aunque con las limitaciones propias de la coyuntura del acceso en Paraguay. En general, se podría decir que la discriminación mediática no se dio tanto en el tipo de tratamiento mediático sino en la escasa cobertura de las candidatas y la ausencia de estas en debates televisados.

Más allá de todo el trabajo realizado, existe todavía una falencia para el monitoreo de publicidad y faltan mecanismos para la denuncia y la sanción. Desde instancias del Estado (de manera intermitente según la persona a cargo) y, sobre todo, desde organizaciones de la sociedad civil, se denunciaron casos de publicidad sexista con resultados diversos. El caso más emblemático fue el de la marca Watson en el 2006²⁶⁷, recibiendo denuncias por parte de las organizaciones de la sociedad civil, con intervención de la Secretaría de la Mujer. La Junta Municipal de Asunción prohibió la campaña, pero esta continuó en el resto del país. CERNECO repudió la campaña y la SMPR trabajó con esta organización en premiación no sexista en los galardones “Campana de Oro”, que nunca llegó a implementarse.

267 Presentaba la imagen de una gaseosa entre las piernas abiertas de una mujer en ropa interior con el mensaje “Sí papá”.

Conclusiones y temas pendientes

- Pese a valorarse los esfuerzos del mecanismo de igualdad con campañas mediáticas de sensibilización, se detecta una falta de estrategia macro de comunicación - educación - acción, que incorpore la comunicación mediática, la sensibilización, la capacitación y la alianza con entidades educativas y otras instituciones públicas y privadas para trabajar desde diversas aristas en un cambio cultural.
- Falta un trabajo de fondo con gerentes de las empresas mediáticas y publicitarias para incidir tanto en la producción informativa y comunicacional como en el acceso de un mayor número de mujeres a las empresas.
- Se hace necesaria la elaboración de una lista de mujeres expertas en distintos temas para diversificar las fuentes de los medios de comunicación.
- No existe un código deontológico o de ética periodística con perspectiva de género asumido por la profesión; ni siquiera existe un código de ética comunicacional por las organizaciones sociales para el tratamiento de la información.
- Se sigue presentando a las mujeres en roles tradicionales, como objetos sexuales y bienes de consumo (habiendo aumentado el número de programas en televisión), en lugar de presentarlas como seres humanos diversos y creativos, agentes principales, contribuyentes y beneficiarias del proceso de desarrollo.
- No se ha trabajado en medidas efectivas, que incluyan normas legislativas pertinentes, contra la pornografía y la proyección de programas en los que se muestren escenas de violencia contra mujeres y niños en los medios de difusión.
- Frente a la percepción de una mayor participación de mujeres en espacios de radios comunitarias se hace necesaria una mayor investigación al respecto, que dé cuenta de su influencia en la producción de programas y en los contenidos de los mismos.
- Tanto desde el Estado como desde las organizaciones de mujeres, se debe hacer un esfuerzo por participar de procesos de construcción y modificación de normativas, como el caso de la Ley de Telecomunicaciones o de una Ley de Medios (si se diera).

- Existe un aumento de la utilización de la comunicación como medio para difundir actividades desde las organizaciones de mujeres, pero aún falta la asunción de la comunicación como parte estratégica del quehacer organizacional, que supere la dinámica de gabinete de prensa e ingrese a la dinámica de la comunicación estratégica.
- Se debe promover: a) la mejora en los registros universitarios, ante la carencia de datos actuales sobre mujeres que acceden a las carreras de comunicación y el porcentaje que termina y se licencia, así como una base de datos accesible de trabajos de fin de carrera o tesis; b) el apoyo institucional para investigaciones relacionadas con comunicación y género.
- Se estima oportuna y necesaria la reactivación del Observatorio de Género y Comunicación por parte del Ministerio de la Mujer, así como un espacio de denuncia ciudadana y monitoreo de la publicidad sexista.
- Aunque ciertas campañas y materiales se han realizado tanto en español como en guaraní, falta profundizar, con el sector de los medios de difusión y las instituciones de enseñanza y de capacitación en comunicación, sobre modos de llegar a grupos tradicionales autóctonos y a otros grupos étnicos, utilizando las distintas lenguas vivas en el Paraguay y acciones más creativas.

K. MUJERES Y MEDIO AMBIENTE

Perla Álvarez Brítez

Introducción

En la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAM) no se contempla la vida de las mujeres campesinas aunque, por nuestra realidad como país, debería considerarse necesariamente. Según los datos “Principales resultados”²⁶⁸ de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2013, la población rural del Paraguay asciende al 40,22% del total de habitantes –sin contar los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, excluidos de la EPH– y, de esta población rural, un 48% son mujeres. En cuanto a la población ocupada, un 58,1% de los hombres y un 42,2% de las mujeres rurales trabajan en el sector primario, es decir que se dedican a la agricultura, la ganadería y la pesca principalmente. Teniendo en cuenta estos datos, cabría indicar que dado el porcentaje de población femenina dedicado a tareas directamente relacionadas con el ambiente, es destacable que no aparezcan las mujeres en la política nacional dedicada al tema. Habría sido de gran valor contar con aportes en ese sentido, considerando los rasgos culturales de machismo arraigado, con mayor crudeza en el campo, que frenan el disfrute pleno de los derechos por parte de las mujeres.

Cualquier acción sobre el medio ambiente afecta directamente a la vida de las mujeres en el campo. De ahí la importancia de su participación en la gestión de los bienes naturales, en el acceso a los recursos productivos y en los beneficios que derivan de su trabajo.

Ya en el informe anterior²⁶⁹ se señalaba la dificultad de encontrar información que vincule a las mujeres con el ambiente, no solo por la dispersión de los datos y los estudios, sino también porque los enfoques de análisis y de acción se realizan por separado. Hoy la situación sigue igual en este aspecto.

²⁶⁸ Página web de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos del Paraguay <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2013/PUBLICACION%20EPH%202013.pdf>. Consulta: 1 de noviembre de 2014.

²⁶⁹ Manuelita Escobar, *La mujer y el medio ambiente*, disponible en: <http://www.undp.org.py/genero/12manuelitaescobar.rtf>. Consulta: 1 de noviembre de 2014.

K.1. Lograr la participación activa de la mujer en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles

Si bien existe una institución del Estado especializada en el cuidado del ambiente, la Secretaría del Ambiente (SEAM), no se promueve una real participación en las decisiones relacionadas con el cuidado del mismo, su gestión y con el acceso a los recursos y sus beneficios por parte de las mujeres campesinas e indígenas, excepto en eventos formativos celebrados ocasionalmente. Esto es así pese a que internacionalmente se establece que “las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo” y que “es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible” (Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992). Este principio fue reafirmado y profundizado en las posteriores conferencias temáticas internacionales, como se ejemplifica en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) que “promueve el acceso equitativo de la mujer a una participación plena en la toma de decisiones en todos los niveles, sobre la base de igualdad con los hombres”.

Los problemas identificados:

Acceso a tierra

Los datos estadísticos del último censo agrario de 2008 señalan que Paraguay sigue siendo el país de América Latina con peor reparto de la tierra; el 80% de la tierra agrícola está en manos del 1,6% de los propietarios, mientras que un 84% de las fincas son de menos de 20 hectáreas y ocupan apenas el 4,3% de las tierras dedicadas al cultivo²⁷⁰. Tomando datos del Censo Agropecuario de 1991, una investigación determinó que las mujeres eran propietarias de apenas un 9,4% de las propiedades de las unidades productivas individuales²⁷¹. En el caso de las mujeres campesinas que acceden a la tenencia de la tierra –junto con sus compañeros– mediante ocupaciones, están expuestas a perderlas en cualquier momento, sea porque las derecheras en su mayoría están a nombre de los hombres, sea porque el modelo productivo del agronegocio expulsa en primer lugar a las mujeres, quienes buscan empleos para subsistir y sostener a sus hijas e hijos. Esta expulsión se da en primera instancia hacia

270 Guerreño, Arantxa y Riquelme, Quintín, *El espejismo de la soja. Los límites de la responsabilidad social empresarial: el caso de Desarrollo Agrícola del Paraguay*, Oxford, OXFAM Internacional, 2013, p. 8.

271 Investigación de Line Bareiro y Quintín Riquelme, citada en Varios autores, *Informe Sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*, Asunción, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), 2005, p. 78.

los pueblos más cercanos, donde ofrecen su trabajo al mercado laboral del servicio doméstico y los trabajos de cuidado, para luego trasladarse hacia las ciudades más grandes y, finalmente, al extranjero, principalmente Argentina, Brasil o España.

Los asentamientos sufren, en general, de una falta de legalización crónica por desidia de las autoridades responsables, colocando hoy la vida en el campo en grave riesgo de desaparición, situación que incide en mayores cargas sociales sobre las mujeres. El efecto sobre la vida de las mujeres está a la vista: mayor pobreza, salud deteriorada, sobrecarga de tareas productivas y reproductivas, menos oportunidades en el acceso a beneficios económicos.

Desde el 2002, el Estatuto Agrario establece la prioridad de acceso a la tierra para mujeres cabeza de familia. No obstante, las trabas culturales, la poca información y el machismo –muy arraigado en la sociedad paraguaya– hacen que este derecho aún no pueda garantizar la igualdad en el acceso a la tierra²⁷².

Los desalojos de los asentamientos campesinos e indígenas ponen en riesgo la vida de estas comunidades y de todos sus integrantes, sobre todo la de las mujeres. Dado el rol de cuidadoras que los roles de género les asignan, suelen oponer una gran resistencia ante las fuerzas policiales, militares o paramilitares que actúan en los desalojos.

Bosques: madera, leña, sombra, alimentos, semillas

La deforestación incontrolada e incontrolable que se da en el país, en ambas regiones, pero con mayor énfasis en el Chaco, está dejando a las comunidades más empobrecidas y desprovistas de todas las protecciones que el bosque brinda, afectando sobre todo a la vida de las mujeres. Cada vez, la búsqueda de leña se torna más lejana, escasean los animales de caza y, con los lapsos de veda periódica como política de salvataje, la alimentación (por lo general en manos de las mujeres) se ve muy deteriorada. Todo esto, sumado al progresivo abandono de la cultura y de las prácticas alimentarias tradicionales, deviene en un deterioro de la salud.

Semillas

El modelo productivo basado en el cultivo de semillas transgénicas pone en serio riesgo la biodiversidad, ya que las semillas se contaminan, los agrotóxicos matan las especies no resistentes a ellos, y la pérdida de fertilidad disminuye el poder germinativo de las semillas. Esto afecta la producción de alimentos variados y sanos, expone a la población a la subalimentación y

272 Ya en el año 2015, en julio, se puso en vigencia la Ley 5.446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales. Esta ley incluye entre sus objetivos garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto Agrario, asegurando a las mujeres el acceso a las tierras, incluyendo sus nombres en los títulos de propiedad.

a una malnutrición por desconocimiento de los alimentos industrializados, de cuyo origen y procedencia raramente se tiene conocimiento. Las propias instituciones reguladoras del Estado, supuestas garantes del derecho, son las que promocionan el cultivo de estas semillas híbridas y transgénicas, como el propio Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) o el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE).

En el campo, las mujeres desempeñan un rol clave en la conservación de las semillas para la producción de autoconsumo y el intercambio propio de la cultura y economía campesina en busca del mejoramiento y enriquecimiento genético de las especies. Con la introducción de semillas híbridas y transgénicas, la diversidad y la cantidad han disminuido de manera preponderante. Cabe destacar que tan solo en los dos últimos años²⁷³ se han introducido por decreto presidencial, violando procedimiento legal establecido, todas las semillas transgénicas, excepto la soja RR que ya fue aprobada en 2008²⁷⁴.

El uso intensivo de agrotóxicos

Tiene efectos directos en la salud humana, percibidos y sentidos especialmente por las mujeres en edad reproductiva y las niñas y niños. No existen datos oficiales ni investigaciones científicas suficientes en nuestro país, pero algunos estudios exploratorios dan indicios importantes para frenar y exigir pruebas de prudencia en cuanto a la expansión de cultivos que utilizan indiscriminadamente químicos que, incluso, ya están prohibidos en otros países.

El caso Silvino Talavera, un niño muerto como consecuencia de la exposición a fumigaciones con agrotóxicos, ha sido un caso demostrado jurídicamente. Como consecuencia, se ha trabajado en un proyecto de ley para el control del uso de plaguicidas, cuya redacción inicial fue cambiada en el transcurso del tratamiento en el Congreso. Como resultado, se cuenta con una ley muy débil y permisiva en cuanto a la rigurosidad en el control del uso de plaguicidas. Ante esta debilidad de la ley, el SENAVE utilizó como medida un decreto que exigía el aviso previo a las comunidades, antes de una fumigación aérea, con tiempo para prever protección mínima. Este decreto fue derogado en el año 2012, durante el gobierno de facto de Federico Franco, quedando nuevamente a merced de los empresarios la salud ambiental de las comunidades. Más recientemente, en 2014, el caso de dos niñas muertas por fumigaciones con pesticidas en el asentamiento Huber Duré de Curuguaty (Canindeyú)²⁷⁵ también llama a acciones urgentes por parte del gobierno y el

²⁷³ De 2012 a 2014.

²⁷⁴ <http://www.baseis.org.py/primer-informe-agosto-noviembre-de-2014/>

²⁷⁵ "Lo que pasó en Huber Duré 'viene a confirmar las denuncias de los campesinos". Ea, 22 de julio de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/lo-que-paso-en-huber-dure-viene-a-confirmar-las-denuncias-de-los-campesinos/>. Consulta: 18 de septiembre de 2014.

Estado en su calidad de garante de derechos humanos, así como a la exigencia de hacer partícipe a las mujeres en las decisiones con relación al ambiente.

El agua

Uno de los indicadores de desarrollo y bienestar de la población está determinado por el acceso al agua. A causa de la deforestación masiva, el ciclo natural del agua se ha alterado y trae consecuencias nefastas para las comunidades campesinas e indígenas, afectando especialmente a las mujeres en la producción de hortalizas –que requiere agua abundante– y en la higiene ambiental. Pero, además, las empresas agrícolas y ganaderas que se instalan en las cercanías de las comunidades se apropian de cauces de agua, criminalizando el acceso a ellas al encerrarlas en “propiedades privadas”. Asimismo, la mecanización ha nivelado terrenos con cauces de agua, afectando al acceso tanto para consumo, como para uso doméstico (cocina, limpieza y aseo personal) y para uso agrícola. Los fenómenos cíclicos de sequías e inundaciones también afectan la disponibilidad de agua apta para el consumo y uso humanos. Tanto a nivel urbano como rural, la búsqueda de agua aumenta las horas de trabajo cotidiano de las mujeres, que invierten precioso tiempo en la búsqueda, así como en el tratamiento. Por ejemplo, en el Chaco, el agua recogida de los tajamares, a veces a varios kilómetros de la vivienda, necesita ser decantada para su uso doméstico o para consumo. Esto reduce la posibilidad de tiempo libre de las mujeres para dedicarse al desarrollo personal; por ejemplo, para participar en reuniones, alfabetizarse, etc.

Los efectos del cambio climático

Si bien en Paraguay ha habido, periódicamente, largas sequías e inundaciones, las dimensiones que están tomando hoy son inusuales. Las razones de su agresividad con consecuencia, en buena parte de la alta deforestación y del modelo industrial promovido para la agricultura y la ganadería. En cuanto a las acciones gubernamentales, no se visualizan las medidas efectivas que planteen adaptación, mitigación y (menos) un plan prevención de riesgos que tenga en cuenta la participación de las poblaciones en general, ni de las mujeres en particular.

Según los principios que guían las reuniones preparatorias para la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres²⁷⁶, “la gestión de riesgos de desastres requiere la participación y el empoderamiento de toda la sociedad, igualdad y una participación in-

²⁷⁶ Documento «pre-cero», base para las reuniones consultivas de la Oficina del Comité Preparatorio para la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, sostenidas en septiembre y octubre de 2014, en <http://www.redesdegestionderiesgo.com/Item/1834>

clusiva y no discriminatoria. La perspectiva de género debe incorporarse en todas las políticas y prácticas y se promoverá el liderazgo de las mujeres”. Sin embargo, el enfoque de género escasea entre los planes y las acciones que, hasta ahora, se realizan en Paraguay en torno a la mitigación de los efectos del cambio climático (a excepción de algunos ejemplos aislados de acciones llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales).

Las migraciones por efecto del modelo productivo

El deterioro del ambiente perjudica la producción campesina y, ante las necesidades, las primeras en migrar son las mujeres, ofreciendo sus servicios en el mercado del trabajo doméstico u otros, casi siempre entendidos como extensión de las labores domésticas. Ni las condiciones de partida ni las de llegada son las más óptimas: las mujeres campesinas e indígenas que trabajan en el empleo doméstico remunerado son sometidas a discriminaciones y explotaciones de todo tipo, comenzando por la disposición legal, ya que el Código Laboral establece un salario mínimo para las trabajadoras domésticas del 40% del mínimo general para cualquier otro trabajador/a del país²⁷⁷.

K.2. Integrar las preocupaciones y perspectivas de género en las políticas públicas y programas en favor del desarrollo sostenible

En varias instituciones del Estado, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, existen unidades, secretarías u oficinas de género, pero no siempre los planes y programas se construyen con perspectiva de género, teniendo en cuenta los diferentes problemas que viven hombres y mujeres, las necesidades específicas de estas y las posibles soluciones a adoptarse

Muchos de los planes o programas orientados a la participación de las mujeres siguen teniendo un enfoque economicista/desarrollista y no de derechos, desatendiendo las prioridades de las mujeres para mejorar su desarrollo en su propio medio. La participación es concebida desde la capacitación y no necesariamente en los espacios de decisión ni de gestión, pese a que las recomendaciones internacionales –tanto las específicas como las temáticas–²⁷⁸.

Por su concepción cultural ligada al campo, buena parte de las mujeres campesinas e indígenas, sobre todo, conciben sus tareas de cuidado de una

²⁷⁷ Fueron cambiadas las condiciones legales en una nueva Ley de Trabajo Doméstico, aún pendiente de promulgación hasta agosto de 2015, donde se aumenta el mínimo salarial del sector al 60% del salario mínimo vigente para las demás personas trabajadoras. Es decir, el trabajo doméstico continuará discriminado en este aspecto.

²⁷⁸ Consensos de Quito, Brasilia, Santo Domingo y Montevideo; Conferencias de Río y Johannesburgo, Marco de Acción de Hyogo.

manera amplia, siendo el entorno y el ecosistema parte de ellas y de los “actores” a cuidar. Las denuncias sobre las violaciones de derechos y delitos ambientales, planteadas por las mujeres organizadas en las comunidades, ante las autoridades locales y departamentales, terminan siendo archivadas o desatendidas en la mayoría de los casos.

Por otro lado, los programas gubernamentales actuales sufren de una debilidad en cuanto a su enfoque de derechos, pues se conciben como asistencia y no como acciones que promuevan cambios efectivos hacia la igualdad. Aun así, hay que consignar que durante el periodo 2008-2013 se plantearon algunos programas y planes estratégicos con enfoque de derechos y en el marco de la construcción de un Paraguay para todas y todos, los cuales fueron truncados, frenados o mutilados con la interrupción del proceso democrático tras el golpe de Estado acaecido en Paraguay en junio de 2012.

La cuestión urbana.

Algunos aspectos que no podemos dejar de mencionar en este breve informe tiene que ver con la disposición de los residuos sólidos y la polución urbana, tanto la visual como la sonora. No hemos podido obtener información sobre la participación de las mujeres en la gestión pública de estos aspectos que hacen al medio ambiente saludable de manera a mejorar la calidad de vida de la sociedad en general y en particular de las mujeres, así como tampoco tenemos información sobre los efectos directos comprobables que la mala gestión de éstos tienen sobre la vida de las mujeres, excepto el aspecto social y económico. Social, pues por el rol de cuidado otorgado a las mujeres, estos aspectos son de preocupación permanente de las amas de casas, a los cuales poco caso se han hecho hasta hoy; económico, pues muchas mujeres viven en las periferias urbanas de la recolección y reciclaje de los residuos sólidos, sin cuidados ni protección públicas, todo lo cual afecta la calidad de vida de las mujeres, en su mayoría jefas de hogar.

K.3. Fortalecer o establecer mecanismos a nivel regional, nacional e internacional para evaluar los efectos de las políticas de desarrollo y medio ambiente en la mujer

Si bien hay instrumentos regionales que favorecen el ejercicio de los derechos de las mujeres, cuando se trata de políticas de desarrollo y medioambiente, los planes, los programas y los mecanismos no tienen focalizados los derechos diferenciados de las mujeres, tanto en cuanto a la gestión, como en lo referente al acceso a los bienes naturales.

En la región se impulsan modelos de desarrollo que priorizan el extractivismo, así como el desarrollo de grandes obras de infraestructura por vía del modelo de la Alianza Público Privada, que se conciben de manera incompatible con calidad de vida para las mujeres, sin considerar el impacto que pudieran tener en la vida e las mujeres y de sus hijos, cuyo cuidados por lo general depende de ellas. Esto es muy negativo para el disfrute de sus derechos, principalmente económicos, pero también a la salud.

Hay países que han avanzado en términos de discursos y documentos, como los casos de Bolivia y Uruguay, aunque queda mucho por hacerse y más allá de los compromisos el modelo extractivista ha sido insuficientemente contestado en la práctica. En general, no hay crítica al modelo económico desde los gobiernos y siguen afectando en gran medida el medio ambiente. Ejemplo muy concreto de esto son los mega proyectos multinacionales, como las hidroeléctricas o la construcción de plantas de energía nuclear, las hidrovías, los corredores bioceánicos, que tienen un impacto muy negativo en la salud, en la economía y en el ejercicio de los DESC, de las poblaciones y por tanto de las mujeres, sin que los estudios de impacto ambiental registren los efectos particulares sobre la población femenina.

Algunos desafíos

- Elaborar e implementar planes y programas de protección del medio ambiente y recursos naturales desde una perspectiva integrada de género y derechos humanos, con participación efectiva de las mujeres, principalmente campesinas e indígenas, pero también mujeres del área urbana, a través de sus organizaciones.
- Integrar las cosmovisiones indígenas e incorporar las propuestas de las mujeres organizadas que han elaborado varios documentos de demandas que incluyen la gestión de los bienes comunes y el acceso a los mismos.
- Realizar diagnósticos y análisis de riesgos sobre la vida de las mujeres en situaciones de cambios bruscos de clima, o en casos de desastres naturales.
- Tomar medidas que faciliten y posibiliten el acceso de las mujeres a la gestión y beneficios de los bienes comunes y de los recursos. Garantizar en particular el acceso de las mujeres a la tierra y la asistencia técnica y crediticia para mujeres productoras.
- Garantizar desde el Estado la protección los derechos de las mujeres en situación de riesgo.
- Documentar y facilitar la información sobre estos temas, estableciendo de manera sistemática el análisis de género de los datos y la información pública, incluyendo tanto sexo como identidad de género.
- Continuar con los procesos de formación y capacitación, otorgando oportunidades especiales a las mujeres de escasos recursos.
- Garantizar la aplicación de protocolos sobre consulta previa con información suficiente para los pueblos indígenas.
- Para el acceso a cargos públicos que aborden estas temáticas, tener como requisitos la preparación y experiencia en trabajos por la equidad e igualdad de género.
- Las problemáticas urbanas que afectan el medio ambiente deben ser tratadas con las poblaciones afectadas y con las mujeres en particular.

- Desarrollar capacidades en las mujeres para incidir en la temática desde las organizaciones, así también capacitarlas para la gestión adecuada de los bienes naturales y el aprovechamiento de los beneficios que derivan de su utilización.

L. LA NIÑA

Norma Benítez

Desde 1990, cuando el Paraguay ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (y Niña) de las Naciones Unidas, la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), coalición de organizaciones no gubernamentales que trabaja en la defensa de la niñez, impulsó la modificación de entonces llamado Código del Menor. En el año 2001 se logró la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia y, posteriormente, la Ley N° 2169/03 en la que se establece la mayoría de edad. Con este Código de la Niñez se inició un proceso de incorporación de la perspectiva de derechos tanto en el Estado como en la sociedad civil. En esta década y media, esa perspectiva se ha instalado en el discurso de las instituciones, principalmente en las educativas y de salud.

En el marco de la doctrina de la protección integral se diseñó en 2003 la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA), así como el Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia (PNA) y dos planes sectoriales para erradicar el trabajo infantil y la explotación sexual. Por primera vez se incluyó en documentos oficiales la equidad de género como un eje trasversal, aunque para su puesta en práctica se han presentado dificultades debido a la falta de formación y de posicionamiento de las instancias responsables de su aplicación.

Los avances en la implementación de políticas sociales como forma de garantizar derechos, se encuentran supeditados a los intereses asumidos por los gobiernos. Es así, por ejemplo, que en el periodo 2008-2012 se fueron desarrollando algunas políticas para la garantía de derechos desde diferentes instituciones estatales –como las encargadas de la salud, de la niñez y adolescencia, de la educación, entre otras–, las que también incorporaron la perspectiva de género como eje prioritario, y se realizó un acercamiento a la comunidad, atendiendo a la familia desde sus necesidades específicas, incluidas las de las niñas. Asimismo, hubo un acercamiento hacia la niñez, escuchando sus reclamos, y se promovió la participación protagónica y social. Desde 2012,

sin embargo, se ha presentado un gran retroceso, porque inclusive desapareció del discurso el término “derechos” y resurgieron prácticas que denotan los resabios del autoritarismo y la preeminencia del adultocentrismo.

L.1. Eliminación de todas las formas de discriminación contra la niña

La niña sigue siendo discriminada en muchos ámbitos de su vida, desde el nacimiento y a lo largo de todo el ciclo de vida, porque carga con el menosprecio y la victimización, ya sea porque su existencia es poco valorada o porque prevalece la idea de que viene para sufrir, y este estigma marca el actuar tanto en los espacios micro como en las estructuras macro donde se definen las políticas.

La discriminación se agudiza aún más para la niña cuando es pobre, indígena, campesina, viviendo con VIH o tiene otras identidades sexuales o genéricas, y se materializa en la ausencia de políticas sociales y la negación o invisibilización de las necesidades específicas de estos grupos con características diversas. Las adolescentes son un grupo afectado por la discriminación; están en una franja etárea escasamente atendida, pues ya no se trata de niñas ni son adultas, siendo vistas como mujeres en construcción.

Con relación a la generación de mecanismos especiales de protección dirigidos hacia las niñas, en el Código de la Niñez se prevé uno referido al embarazo adolescente, pero no existen otras acciones para disminuir la discriminación y las desigualdades por razones de sexo y género.

En Paraguay la tasa de embarazo adolescente es de 63 por 100.000 nacidos vivos, una de las más altas en la región y superior al 49,7 de promedio mundial. Se estima que un 20% de los embarazos del país corresponden a adolescentes, y que esta cifra ha ido progresivamente en aumento. El país se estima que dos de los partos diarios corresponden a niñas de 10 a 14 años²⁷⁹. Muchas de estas adolescentes ya se encontraban fuera del sistema educativo y otras se han visto obligadas a abandonarlo, debido a la ausencia de condiciones para su permanencia dentro del sistema, a pesar de que en 2010 se promulgó la Ley 4084/10 de Protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad, muy poco difundida. No existen programas específicos que brinden apoyo psicosocial y económico para que las madres adolescentes desarrollen

279 Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Embarazos adolescentes en Paraguay: un reto para el logro del desarrollo. Asunción, UNFPA, s.f. (cartilla de difusión). Los datos provienen de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR 2008, realizada por el Centro Paraguayo de Estudios de Población - CEPEP) y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

su maternidad y las implicancias de la misma. Asimismo, aún existen malos tratos hacia las adolescentes embarazadas que acuden a los servicios de salud durante el embarazo y el parto.

La protección social desde una perspectiva integral y coordinada entre las instituciones no ha sido posible. El Programa Tekoporã, de transferencia monetaria condicionada con corresponsabilidad, implementado a través de la Secretaría de Acción Social, brinda apoyo a las familias en situación de extrema pobreza. Las transferencias se realizan principalmente a las mujeres, quienes asumen el compromiso de asistencia obligatoria de niñas/os a las escuelas, realizar los controles médicos necesarios y las vacunas correspondientes a sus edades.

La inscripción de niñas y niños en el Registro Civil también ha sido deficitaria debido a falencias en el sistema, los nacimientos extrahospitalarios, la burocracia institucional y la falta de accesibilidad. Sin embargo, a instancias de organizaciones no gubernamentales se ha promovido la reforma del Registro Civil y por decreto se declaró de interés nacional a las campañas de inscripciones masivas de nacimientos de niños, niñas y adolescentes, instalando mecanismos de coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como indica la Ley de Inscripciones, lo cual ha favorecido el mejoramiento de los índices de inscripción.

La Ley de Adopciones ha sido un logro importante para evitar que las niñas y niños sigan siendo comercializados y trasladados del país sin ningún control. Actualmente está en proceso el estudio de un Anteproyecto de Ley de Adopciones que permitiría contar con plazos concretos y definidos para cada etapa del proceso de adopción, evitando demoras y parcialismos. Además, se propone el fortalecimiento de los órganos administrativos encargados del trabajo de revinculación familiar y de adopción.

Las mujeres siguen enfrentando engorrosos procesos judiciales para lograr la asistencia alimenticia de sus hijas e hijos. Dichos procesos son lentos y carecen de seguimiento ante el incumplimiento de las medidas, a lo que se suma la frecuente resistencia por parte de los hombres para cumplir con sus obligaciones, a pesar de que la legislación prohíbe eludir el pago y su incumplimiento es penado con restricción de libertad. Actualmente el Senado ha aprobado un Proyecto de Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), lo que permitirá monitorear el incumplimiento de este derecho de niñas y niños.

En cuanto a la edad mínima para contraer matrimonio, fue aprobada en 2015 la Ley N° 5419, que la aumenta a 18 años, cumpliendo así con recomendaciones del Comité CEDAW y compromisos internacionales. Aunque no se cuenta con estadísticas que permitan un buen análisis del tema, resulta

preocupante la práctica habitual de las uniones de hecho entre adolescentes mujeres y hombres mayores, la que es aceptada culturalmente, colocando en condiciones de gran vulnerabilidad a las adolescentes y dejándolas excluidas las más de las veces del sistema educativo, enfrentando embarazos tempranos y en peligro de ser víctimas de violencia.

L.2. Eliminar las actitudes y las prácticas culturales que perjudican a la niña

Con la creación de la Secretaría de la Mujer se instaló en el MEC el Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación (PRIOME), como mecanismo para incidir en la inclusión de la perspectiva de género en el sistema educativo y, con ello, generar mejores condiciones para las niñas y adolescentes en este ámbito. Las acciones realizadas guardan relación con la revisión de los textos, el cambio curricular y la capacitación a docentes. A pesar de la década y media de trabajo realizado, con algunos avances –por sobre todo formales– en el currículo, sigue existiendo una gran brecha en cuanto a la puesta en práctica los contenidos, pues sigue vigente un currículo oculto que responde a la cultura patriarcal.

En una sociedad que rechaza todo aquello que es diverso, hasta la fecha no se cuenta con una política pública que permita el abordaje de la educación integral de la sexualidad de manera formal desde el ámbito educativo, porque es justamente la incorporación de la perspectiva de género la que ha sido cuestionada por organizaciones vinculadas con las iglesias, lo que impidió la aprobación del Marco Rector Pedagógico para la educación integral de la sexualidad.

El Ministerio de Educación y Cultura, antes que hacer efectivo un Estado laico, adhirió a dichos pensamientos fundamentalistas, emitiendo una Resolución por el cual se dejó sin efecto el proceso de socialización del documento que inicialmente había sido impulsado por el propio Ministerio junto a otros como los de Salud, Mujer y la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, en el marco del compromiso que como país se había asumido en la Declaración Ministerial: “Prevenir con educación 2012”.

Una evaluación realizada en el marco de este acuerdo ha arrojado que el MEC obtuvo una calificación deficiente (29%), en cuanto al avance de la implementación de la declaración, y hace referencia al déficit de la inclusión de criterios de la educación integral de la sexualidad en el currículo, los materiales didácticos y la capacitación en todos los niveles educativos. En el caso del Ministerio de Salud se ha alcanzado un 48% de implementación en cuanto a

la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva integrales destinados exclusivamente a adolescentes y jóvenes²⁸⁰.

El derecho a una información científica, laica y sin sesgos dirigida a niñas, niños y adolescentes, aún no está garantizado. Se tiene información de que en colegios públicos son desarrollados contenidos y se provee materiales provenientes de grupos religiosos, obligando a adolescentes a firmar una carta compromiso de virginidad antes del matrimonio, inmiscuyéndose de esta manera en sus vidas y cercenando su autonomía, atentando contra el derecho a la toma de decisiones seguras y libres. Por otra parte, existen organizaciones de la sociedad civil²⁸¹ que impulsan acciones para que el Estado garantice dicho derecho. Mientras las instancias públicas sigan negando el derecho a la información sobre sexualidad, las adolescentes estarán expuestas al embarazo temprano y a las situaciones de abuso sexual.

L.3. Promover y proteger los derechos de la niña e intensificar la conciencia de sus necesidades y su potencial

Con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia se instala un Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de la Niñez, con carácter descentralizado y que apunta a la implementación de medidas especiales a nivel de todo el país. Sin embargo, la creación y el funcionamiento de los consejos departamentales y municipales han enfrentado grandes falencias que impidieron su instalación efectiva, pues estas estructuras han sido poco comprendidas y no ha existido voluntad política en la mayoría de las gobernaciones y municipios. En el caso de las consejerías municipales de la niñez y la adolescencia (CODENI), las personas responsables de la atención generalmente carecen del perfil requerido para el cumplimiento de dicho rol, pues han estado sujetas más que nada a cupos políticos.

En el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia se plantea una mirada integral en lo que respecta a la supervivencia, protección y desarrollo de la vida de niñas, niños y adolescentes. A pesar de estos avances en términos de políticas y programas dirigidos a la niñez, los presupuestos asignados no han sido acordes a las necesidades para la implementación efectiva de los mismos. Más aun, mirando desde la perspectiva de la niña y sus necesidades específicas, las medidas propuestas en este objetivo han sido poco efectivizadas. Si bien algunos ministerios incorporan el enfoque de género, es siempre con relación a la mujer adulta.

280 Hunt, Flor y Monterrosas Castrejón, Erick, *Evaluación de la implementación de la declaración ministerial "Prevenir con educación 2012. Del acuerdo a la acción; avances en Latinoamérica y el Caribe*, Nueva York, International Planned Parenthood Federation (IPPF) Región del Hemisferio Occidental / Red Democracia y Sexualidad, 2012, pp. 68-69.

281 Coaliciones de organizaciones no gubernamentales como la CDIA y Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA).

La protección social presenta importantes déficits y la protección de la niñez en los ámbitos judiciales tampoco está exenta de estas falencias, porque carece de los mecanismos para el resguardo de la identidad y evitar el atropello a su intimidad en situaciones que les afectan, vulnerando permanentemente sus derechos y poniendo en riesgo su desarrollo integral saludable.

La promoción del conocimiento sobre los derechos ha sido realizada desde el ámbito educativo, pero siempre con una perspectiva de anteponer las obligaciones y sin buscar la autonomía y la capacidad para la toma de decisiones para el ejercicio pleno de su ciudadanía. El desarrollo de acciones en este ámbito ha sido asumido con mayor énfasis por las organizaciones no gubernamentales.

L.4. Eliminar la discriminación contra las niñas en la educación y en la formación profesional

En la última década, según reportes del MEC, se ha tenido un aumento en la matriculación en todos los niveles. Aun así, existen niñas, niños y adolescentes que están quedando fuera del ámbito escolar. En la Encuesta Permanente de Hogares; se encuentra que en el 2010 unas 40.000 niñas y niños de cinco años de edad (32%) y aproximadamente 18.000 niños y niñas de 6 a 11 años (2%) no asisten a la educación formal, así como unos 40.000 adolescentes de 12 a 14 años (8%) y 130.000 adolescentes de 15 a 17 años (29%)²⁸².

El abandono de la escuela por parte de las niñas aún está relacionado al rol de cuidado que deben cumplir en el ámbito doméstico, ya sea en sus propios hogares o en hogares de terceros. El criadazgo²⁸³ sigue como práctica vigente. La inclusión de adolescentes mujeres en los colegios técnicos con carreras cuyas áreas inicialmente eran prioritariamente de hombres, como mecánica, construcciones civiles, entre otras, ha ido en aumento; sin embargo, las adolescentes en estos ámbitos se siguen enfrentando a la discriminación y, por sobre todo, están expuestas a situaciones de abuso sexual, las cuales generalmente no son denunciadas y quedan invisibilizadas.

En el currículo de la educación escolar básica y de la media se encuentran contenidos referidos a los derechos humanos, al papel de la mujer y los movimientos feministas en la exigibilidad de los derechos en la historia, la sexualidad en la vida de las personas, el cuidado de sí mismo y de las demás personas, relaciones igualitarias, respetuosas y responsables entre varones y mujeres, embarazo adolescente y las consecuencias del abuso sexual. Sin

²⁸² Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Instituto Desarrollo (ID), 2013 *El desafío es la equidad. Informe de progreso educativo*, Asunción, PREAL/ID, 2013, p. 12.

²⁸³ Práctica tradicional donde niñas y niños son trasladados a hogares de terceros para realizar trabajo doméstico no remunerado a cambio de cobertura de necesidades básicas como alimentación, salud o educación.

embargo, existen dificultades para el desarrollo de estos temas en aula, debido a que persisten actitudes sexistas de docentes que dificultan la enseñanza con perspectiva de género y de derechos. Es una deuda del Estado la modificación del currículo de la formación docente y la consecuente capacitación para su implementación efectiva.

Desde el año 2004 los colegios públicos que eran exclusivamente de varones o de mujeres –como el Nacional de la Capital y el Nacional de Niñas– incluyen la matriculación de mujeres y hombres. Sin embargo, en el primero ha habido resistencias, incluso actos de violencia, ante la incorporación de mujeres inicialmente como estudiantes y posteriormente en espacios de poder estudiantil, tal como el Centro de Estudiantes.

L.5. Eliminar la discriminación contra las niñas en el ámbito de la salud y la nutrición

La desnutrición de la niñez se encuentra directamente relacionada con las condiciones de vida de las familias. Según un informe realizado por UNICEF, se registra un 25% de desnutrición crónica de la niñez que vive en pobreza extrema y 10% en los no pobres. Realizando una comparación por sexo no se encuentran diferencias significativas, aunque la desnutrición crónica es un poco mayor en varones (16%) frente a las niñas (12%)²⁸⁴. Atendiendo la grave situación de la desnutrición en el país, se ha puesto en vigencia la Ley de Garantía Nutricional en la Primera Infancia, que brinda un presupuesto fijo para lograr cobertura nacional y atender las necesidades de los niños menores de cinco años en riesgo de desnutrición.

El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) realizó un estudio con niñas/os escolarizados en el año 2009, que dio como resultado la presencia significativa de trastornos nutricionales, como el sobrepeso y la obesidad en la edad escolar y en la adolescencia, 11,8% con sobrepeso y 6,9% con obesidad²⁸⁵. Es decir, uno de cada cuatro escolares y adolescentes presenta dichos problemas. Esta situación puede estar relacionada con el sedentarismo imperante –pues las niñas y niños permanecen largas horas frente al televisor o la computadora y no cuentan con espacios u otras alternativas de recreación y de utilización del tiempo libre–, así como con la estimulación permanente para el consumo de comidas poco nutritivas, ricas en grasas, carbohidratos y azúcares. Si bien el Ministerio de Salud promueve acciones para la alimentación adecuada a través de las escuelas saludables, estas son poco

²⁸⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Situación de la niñez y la adolescencia en el Paraguay*, Asunción, UNICEF, 2011, p. 42.

²⁸⁵ Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), *Situación nutricional de escolares de escuelas públicas*, 2009, disponible en: www.inan.gov.py. Consulta: 12 de septiembre de 2014.

atractivas para niñas y niños, en comparación con la oferta del mercado de consumo. El MEC implementa la merienda y el almuerzo escolar, aunque con algunos déficits en la provisión en el tiempo requerido y en la calidad de los mismos, no llegando aún al 100% de las escuelas públicas.

La atención a la salud desde el Ministerio responsable ha estado enfatizada en el sector materno infantil. En los últimos años en los hospitales públicos se han instalado once servicios de salud diferenciados para adolescentes, pero carecen de presupuesto y de personal formado para brindar una atención respetuosa y sin discriminaciones a los diferentes grupos de adolescentes y jóvenes. Existe la oferta pero antes que ser receptora es expulsora, porque desconoce la autonomía de este sector para solicitar el servicio por sí mismos.

En tanto el Estado paraguayo sigue negando a las niñas y adolescentes el derecho a acceder a información científica y sin sesgos sobre sexualidad, las estadísticas evidencian los riesgos a los que se exponen como consecuencias del aborto. Entre 2006 y 2009 hubo unos 33.733 egresos hospitalarios de mujeres por causas relacionadas con el aborto en establecimientos de salud públicos. De ellos, 211 eran de niñas de 10 a 14 años y 5.760 de adolescentes de 15 a 19 años²⁸⁶.

El 2,13% de las muertes maternas registradas hasta setiembre de 2012 corresponde a adolescentes entre 10 y 14 años. De 2010 a 2011 se ha duplicado el número de muertes maternas en el grupo de adolescentes de 15 a 19 años, es decir de 6,7 % a un 15,16% del total de muertes maternas. Las principales causas de estas muertes son el aborto y la toxemia²⁸⁷.

El Paraguay cuenta con la Ley N° 3940/09 del VIH/Sida que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (Sida). En uno de sus artículos esta ley establece que las instituciones educativas deben incluir en sus programas de enseñanza información, basada en conocimientos científicos actualizados, para la prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH y el respeto de los derechos humanos de las PVV²⁸⁸. Si bien en el currículo aparece este contenido, su desarrollo no incluye la revisión de sesgos, actitudes y conductas que exponen a la trasmisión del VIH.

A más del Estado, existen organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Vencer, que llevan adelante programas de prevención, que han dado resultados muy positivos en el intercambio de conocimientos y la apertura para el abordaje de estos temas.

286 Soto, Clyde y Moragas, Mirta – Centro de Documentación y Estudios (CDE), Aborto, sistema penal y Derechos humanos de las mujeres, Asunción, Codehupy, 2013, pp. 33-34.

287 Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Embarazos adolescentes en Paraguay: un reto para el logro del desarrollo, Asunción, op. cit.

288 Personas viviendo con VIH.

L.6. Eliminar la explotación económica del trabajo infantil y proteger a las niñas que trabajan

En Paraguay 416.425 niñas, niños y adolescentes se encuentra en situación de trabajo infantil. La incidencia es mayor entre los niños y adolescentes varones, que entre las niñas y adolescentes mujeres (30,2% y 14,8% respectivamente)²⁸⁹.

En cuanto a las actividades domésticas, el 66,5 % realiza dichas actividades en su hogar, pero en este ítem cabe resaltar que son las niñas quienes mayoritariamente realizan dichas actividades, (73,6% frente a 59,3% de los niños). Es decir, las niñas emplean el doble de horas que los niños en la realización de tareas domésticas (11,6 versus 6,2 horas semanales en promedio)²⁹⁰.

El 12,2% de los niños y niñas realiza trabajos domésticos en hogares de terceros (50.969 niños y adolescentes), de los cuales, el 81,6% son niñas o adolescentes mujeres, con preferencia en el área urbana. Existen 46.993 niñas, niños y adolescentes en situación de criadazgo²⁹¹. Esta sigue siendo una práctica muy vigente, situación que generalmente afecta en mayor medida a las niñas y adolescentes, quienes a cambio de cuidado y protección son traídas a la ciudad para realizar trabajo en condiciones de explotación, por las largas jornadas de trabajo que deben realizar, imposibilitándoles estudiar y además son víctimas de maltrato físico, abuso sexual. Esto constituye un medio propicio para la exposición a situaciones de trata ya sea interna o internacional, porque muchas veces se pierden los vínculos con referentes familiares.

Una mayor proporción de niños y adolescentes varones solamente se dedica a estudiar (29,3%) frente a las niñas y adolescentes mujeres (22,6%); en contraposición, ellas realizan tareas domésticas en mayor medida (3,7% frente a 1,8% de los niños o adolescentes). A pesar de la promoción de la matrícula escolar en igualdad de condiciones, que ha tenido su aumento, la deserción escolar en las niñas sigue siendo mayor. Los datos se evidencian que están relacionados con la responsabilidad que se le asigna a la niña para la realización del trabajo doméstico, ya sea en su misma casa como en hogares de terceros²⁹².

La OIT en Paraguay ha impulsado numerosas acciones tanto de incidencia política como de intervención directa en torno a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y en particular del criadazgo y es así que desde el año 2005 el Paraguay cuenta con un Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y mejora de las condiciones de trabajo de las y los adolescentes.

289 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay, Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011*, Asunción, DGEEC y OIT, p. xiv.

290 *Ibíd.*

291 *Ibíd.*

292 *Ibíd.*

En el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza desde el Estado se implementa el Programa Abrazo, dirigido a la prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura. Esta es una iniciativa implementada desde 2005 al 2007 por organizaciones no gubernamentales, luego es asumida por la Secretaría de Acción Social y desde el año 2008 es coordinada por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con vistas a brindar una respuesta integral a niños y niñas menores de 14 años en situación de trabajo infantil en la capital y otras ciudades del país. Los ejes principales de atención son: nutrición, salud, educación, protección y fortalecimiento del vínculo familiar.

Si bien el Estado lleva adelante estos programas, los mismos se caracterizan por ser focalizados, aislados, y teniendo un efecto temporal sobre la vida de niñas, niños y adolescentes, porque abordar la problemática de la pobreza, debido a la desigualdad existente requiere de medidas más profundas, que cambien las formas de relación social impuestas a partir de la modificación del actual modelo económico.

Una de las acciones llevadas adelante por la OIT y Global Infancia ha sido el registro de estas niñas y niños en el ámbito escolar, que trabajan en hogares de terceros, a fin de realizar un seguimiento sobre su situación, pero se ha perdido continuidad en la aplicación. En el Código de la Niñez se establecen condiciones para velar porque las y los adolescentes no sean explotados laboralmente; sin embargo, los mecanismos de protección han sido poco implementados, habiendo resistencias por parte de las y los empleadores para el Registro en la CODENI, y por lo tanto, esta institución tampoco ha realizado el seguimiento correspondiente.

L.7. Erradicar la violencia contra las niñas

Desde hace más de una década que el Paraguay recibe recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (y la Niña) para que se tomen las medidas contra las situaciones de violencia de la que son víctimas las niñas, niños y adolescentes, tanto en el ámbito doméstico como escolar. A pesar de las recomendaciones y los esfuerzos llevados adelante por el Estado como por organizaciones de la sociedad civil el problema de la violencia está vigente.

En el año 2011 se promulga la Ley N° 4295/2011, en la que se establecen procedimientos especiales para el tratamiento del maltrato infantil en la jurisdicción especializada. Las denuncias de este tipo de hechos presentan limitaciones, pues solo llegan a las instancias judiciales aquellas de extrema

gravedad y de las que la prensa se hace eco, porque la práctica del castigo físico sigue profundamente instalada y naturalizada como forma de educación.

Otra de las legislaciones promulgadas ha sido la Ley N° 4633/2012 contra el acoso escolar en instituciones educativas públicas, privadas y subvencionadas. Estos hechos han ido en aumento, y son resultado de modelos aprendidos y de violencia instalada socialmente, cuyo abordaje requiere formas complejas de intervención, evitando la toma de medidas punitivas que pudiesen quedar al arbitrio de las personas adultas.

Igualmente, ya en el año 2015, el MEC aprobó una “Guía de intervención interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito educativo”, aprobada por Resolución 5731. Dicha herramienta fue elaborada en coordinación con organizaciones de la sociedad civil impulsoras del Proyecto Jaikuua, Actoría Juvenil para una Sexualidad Responsable. Ello constituye un avance, pues durante la mayor parte del periodo analizado desde la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing, en el ámbito educativo no existieron procedimientos claros de intervención cuando la violencia proviene de docentes, especialmente en los casos de abuso sexual y que mayoritariamente afecta a las niñas y adolescentes mujeres. En estos casos, es frecuente que las personas agresoras sean toleradas y que las medidas administrativas tomadas sean dilatorias y momentáneas.

Así mismo, el abuso sexual desarrollado en el ámbito doméstico cometido por un familiar cercano, incluso el incesto por parte de padres o padrastros, es una práctica persistente y muchas veces hasta naturalizada y encubierta. Estas situaciones, consideradas tanto por el Comité CEDAW como por el Comité de Derechos del Niño como prácticas nocivas contra las niñas, si bien penalizadas, están aún lejos de ser adecuadamente enfrentadas y sancionadas en el país.

La explotación sexual como forma de violencia, que afecta en mayor medida a las niñas y adolescentes mujeres, se ha complejizado y ha adquirido modalidades diferentes a su forma tradicional, más encubiertas y solapadas a través de gimnasios, casa de masajes, casas de empleo entre otros, extendiéndose a nuevas zonas geográficas marcadas por el turismo y la frontera. En este tema tanto la OIT como ONG –por ejemplo Luna Nueva, BECA y el Centro de Educación, Capacitación y Tecnología (CECTEC)– han desarrollado investigaciones y acciones para visibilizar el problema e incidir en las instancias gubernamentales para el desarrollo de medidas para su erradicación.

En los últimos años la expulsión de poblaciones indígenas de sus tierras, que se han visto obligadas a llegar a las ciudades, ubicándose en espacios públicos sin ningún tipo de protección social, ha sido un factor que ha incidido para que las niñas y adolescentes sean víctimas de explotación sexual.

Se cuenta con un Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, cuyas acciones no han sido implementadas debido a la ausencia de presupuesto, y además se tiene instalada una mesa interinstitucional pública y privada, cuyo funcionamiento ha sido poco sistemático y coyuntural.

La trata de personas es un problema más visibilizado en los últimos años. En ese sentido, se cuenta con una Ley integral contra la trata de personas N° 4788/12 y una Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay 2010-2019. Así, se han creado mecanismos institucionales para la lucha contra este crimen, como la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, del Ministerio Público, así como en el Ministerio de la Mujer y en la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Además, se ha creado una Mesa Interinstitucional, que en sus inicios ha integrado a organizaciones públicas y privadas; sin embargo, en la nueva ley las organizaciones de la sociedad civil han quedado excluidas de dicho mecanismo de coordinación, siendo este un retroceso en términos de un abordaje con participación amplia.

Como muchas otras legislaciones y políticas públicas aprobadas, esta no cuenta con presupuesto o con los mecanismos requeridos para su aplicación.

Con el avance de la tecnología, una de las nuevas formas de violencia instalada, que afecta mayoritariamente a las adolescentes, es la que se realiza a través de las redes sociales. Un ejemplo es el de las personas adultas que utilizan falsas identidades y así establecen contactos con las víctimas. Ha habido incluso casos en que estas personas adultas estaban recluidas en penitenciarías. Sin embargo, aún no se han tomado medidas para establecer controles más efectivos, aunque se han realizado algunas campañas de sensibilización para la prevención de estos hechos desde organizaciones de la sociedad civil.

L.8. Fomentar la conciencia de las niñas y su participación en la vida social, económica y política

Los derechos deben ser ejercidos en su totalidad de manera integral; sin embargo, la realidad en la vida cotidiana de las niñas nos muestra que esto es aún lejano, se ha avanzado en algunos de ellos y en otros casi nada. En este objetivo aún queda mucho por trabajar, porque la participación conlleva el ejercicio del poder y con ello una disputa que requiere de un proceso de más largo alcance y con mayor profundidad para desmontar estructuras autoritarias y patriarcales.

Ha habido avances en la participación protagónica de niñas y adolescentes en diferentes ámbitos, para la exigibilidad del derecho al trabajo, a la educación, a la salud, de grupos organizados como la Coordinación Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores (CONNATS), la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (FENAES), Somos Pytyvõhára en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, la Plataforma de Niños, Niñas y Adolescentes, entre otros. Todas estas iniciativas han sido impulsadas desde organizaciones de la sociedad civil. Desde el 2008 se ha incorporado desde el Estado la participación protagónica como eje de acción, pero el enfoque asumido –principalmente en los últimos años desde 2012– presenta prácticas autoritarias y atentatorias a este derecho.

L.9. Fortalecer la función de la familia en cuanto a mejorar la condición de las niñas

A pesar de que la Constitución Nacional posibilita un marco amplio de conformación de las familias²⁹³, en el imaginario colectivo se mantienen sus formas tradicionales de constitución y todas aquellas que se salgan de ellas cargan con el estigma y la discriminación. Es lo que sucede con las diversas posibilidades de familias con parejas homosexuales, a las que se les niega todos los derechos para el desarrollo de sus vidas en un vínculo familiar.

La familia sigue siendo una institución que desarrolla su rol a partir de sus propios aprendizajes y experiencias, desde una perspectiva del ensayo-error y desde el Estado son pocas las iniciativas dirigidas a apoyarla para llevar adelante sus funciones de educación y crianza. Por lo tanto, el modelo hegemónico una cultura que discrimina a las niñas no ha sido cuestionado y se siguen reproduciendo las mismas pautas. Solo han existido algunas iniciativas impulsadas desde las organizaciones no gubernamentales, como Plan Paraguay, las cuales tienen un alcance limitado, por su focalización y limitación de recursos. Generalmente es en la familia donde las niñas y adolescentes lesbianas o transexuales, se enfrentan a rechazos basados en estereotipos y sufren las consecuencias y estas son reforzadas en el ámbito social, y de manera más grave aún desde las instancias responsables de garantizar derechos.

No existen desde el Estado políticas integrales que apunten a fortalecer a las familias en su diversidad.

²⁹³ El artículo 49 de la Constitución indica que se considera como familia, a más de la constituida por la unión estable del hombre y de la mujer y los hijos, "a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes".

Conclusiones

El reconocimiento de la niñez como un sector importante, sujeto de derechos, ha tenido avances importantes en las últimas décadas, por sobre todo en la definición de políticas, planes y programas. Esto no ha sido igual para el grupo específico de las niñas. Si bien, algunos documentos incorporan la perspectiva de género de manera transversal, al momento de operativizarla se difumina, ante la falta de explicitación de las medidas especiales que se requieren para las niñas, dirigidas a eliminar las prácticas discriminatorias que les afectan.

Tampoco se ha logrado pasar de la definición en los documentos a la acción, porque quienes son garantes de derechos carecen de formación especializada para hacerlo y de una asunción del compromiso que les corresponde como servidores públicos, inclusive muchas veces incumpliendo acuerdos internacionales y legislaciones nacionales. Uno de los retrocesos importantes es que desde el Ministerio de Educación no se cuenta con una política que dirija la implementación de la perspectiva de género en este ámbito.

Asimismo, el análisis de la situación no siempre es realizado considerando la desagregación por sexo, por lo que se dificulta la realización de un análisis comparativo exhaustivo de la real situación de las niñas.

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido gran participación en los avances realizados, desarrollando acciones directas y a través de la incidencia en políticas públicas, por sobre todo en algunas áreas como las de la educación integral de la sexualidad, el criadazgo, el abuso y la explotación sexual, la trata de personas, entre otras.

En estos años se evidencian algunos avances con relación a la visibilidad de las niñas, pero persisten algunas prácticas discriminatorias hacia ellas, más aún cuando corresponden a ciertos grupos, como ser campesinas, indígenas, lesbianas, transexuales, entre otros. Para estos grupos el acceso a la educación, salud, empleo, participación y otros derechos presenta barreras específicas. Por tanto, a pesar de estos veinte años del establecimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, se ha avanzado pero aún existen caminos por recorrer para visibilizar y actuar sobre los antiguos y nuevos dispositivos que generan discriminación.

LAS MUJERES INDÍGENAS

**Tina Alvarenga, Hilaria Cruzabie,
Daniela Benítez, Venancia Cáceres de Pintos,
María Luisa Duarte, Susana Martínez de Pintos,
Pabla Romero y Myrian González Vera²⁹⁴**

Panorama general de las mujeres indígenas en el Paraguay

La población indígena, según los últimos datos del III Censo Nacional de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas 2012, asciende a 112.848 personas, lo que significa un 1,6% de la población paraguaya. Casi la mitad de la población indígena, constituida por 19 pueblos indígenas, habita en la Región Occidental (44,1%). Las mujeres indígenas representan el 48,2%, en tanto los varones constituyen el 51,8% del total de población indígena²⁹⁵.

La discriminación hacia los pueblos indígenas persiste en la sociedad paraguaya. Las mujeres indígenas consideran que sufren una triple discriminación: “por ser mujer, indígena y empobrecida”. Esa conciencia las ha ido llevando a construir de manera lenta pero sostenida espacios de organización social y se han ido incorporando a la vida ciudadana activa de una manera creciente en las dos últimas décadas.

En los últimos años mujeres indígenas han participado de distintos encuentros, talleres y foros convocados por organizaciones de la sociedad civil, por el Estado y por la cooperación internacional. En dichos espacios ellas presentaron sus propias reivindicaciones, tratando de que se incluyan sus propuestas como parte de las demandas de las mujeres en el Paraguay. Esta participación creciente se debió también a la presencia de mujeres indígenas paraguayas en foros y encuentros de nivel internacional, donde, además de reconocerse como ciudadanas, ampliaron sus conocimientos y compartieron experiencias comunes con sus pares de otros países que ya tienen un camino recorrido en sus luchas por la igualdad entre mujeres y hombres.

Pero la demanda de participación ciudadana por parte de los pueblos indígenas ya existía desde hace tiempo atrás. En el marco de la Convención Na-

²⁹⁴ Las autoras pertenecen a los pueblos Aché, Guaraní Occidental, Ishir y Nivacé. Solo una de ellas no proviene de un pueblo indígena del Paraguay.

²⁹⁵ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012*, disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/censo%20indigena%202012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20%20Resultados%20preliminares%20-%20CNI%202012.pdf>. Consulta: 30 de julio de 2014.

cional Constituyente de 1992, aunque no lograron su propuesta –presentada tanto ante el Congreso Nacional, como ante la Convención Nacional Constituyente (CNC)– de elegir ellos/as mismos/as a indígenas como convencionales constituyentes, mediante una inteligente estrategia de presencia diaria en la CNC, lograron que cuatro representantes indígenas sean designados asesores y participaron de la Convención con voz, pero sin voto. Así, “el contar con una propuesta formulada como artículos constitucionales y la capacidad de estar presente en cada sesión, llevó no solo a la designación de asesores indígenas sino a la aprobación casi sin modificaciones de sus propuestas”²⁹⁶. Y la participación organizada fue creciendo. En un mapeo de organizaciones de mujeres indígenas se encontró la existencia de 15 organizaciones de mujeres indígenas y más de 30 organizaciones mixtas (de hombres y mujeres indígenas)²⁹⁷. En 1999 nace la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Campesinas e Indígenas (Conamuri), que integra a organizaciones de mujeres indígenas en su seno.

En veinte años, la participación de mujeres indígenas fue cambiando radicalmente. De la ausencia pasan a la visibilidad y a un mayor protagonismo en distintos espacios públicos, que las va ubicando en lugares de liderazgo en la sociedad civil y también en espacios regionales, estando a la par de líderes de trayectoria internacional.

Marco normativo para pueblos indígenas en Paraguay

- La Constitución Nacional de 1992, que incorpora un capítulo especial para los Pueblos Indígenas, donde reconoce en su artículo 62 que son “grupos de culturas anteriores a la formación y la organización del Estado paraguayo”; garantiza el respeto a la identidad étnica; reconoce el derecho a la propiedad comunitaria, y a la participación en la vida económica, social, política y cultural del país. También garantiza la vigencia del derecho consuetudinario. Además, tienen la exoneración de prestar servicios sociales, civiles o militares, como también de las cargas públicas que establecen las leyes (Capítulo V, artículos 62 al 67).
- La Ley N° 904/1981 del Estatuto de las comunidades indígenas, algunos de cuyos artículos fueron modificados por la Ley N° 2.199/2003 que dis-

²⁹⁶ Bareiro, Line, *La primera constitución democrática de la historia del Paraguay, en 1992*, Asunción, Secretaría Nacional de Cultura, 2011. Disponible en: <http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2011/05/la-primer-constitucion-democratica-de-la-historia-del-paraguay-en-1992/>. Consulta: 30 de julio de 2014. Una de las representantes fue Margarita Mbywangi, quien en 2008 fue nombrada por el gobierno como la primera mujer indígena en ocupar la presidencia del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

²⁹⁷ Dobrée, Patricio “Buen vivir y mujeres indígenas en Paraguay. Apuntes para el inicio de una reflexión”, en González, Myrian y Dobrée, Patricio, *Diálogos interculturales sobre el Buen vivir entre mujeres indígenas y mujeres no indígenas del Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y Articulación Femenina Marcosur (AFM), 2009 (documento no publicado).

pone en su artículo 11 algunos cambios referidos a las funciones del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

- Ley N° 43/1989 “Por la cual se modifican disposiciones de la Ley N° 1.372/88 “Que establece un régimen para la regulación de los asentamientos de las comunidades indígenas”.
- La Ley N° 3.231/2007 “Que crea la Dirección General de la Educación Escolar Indígena” en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- Entre los instrumentos internacionales que forman parte del marco legal paraguayo están la Ley N° 234/1993 sobre el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (13 de septiembre de 2007).

Mecanismos nacionales, políticas públicas y programas con la sociedad civil

El INDI “es una entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio cuyas relaciones con el Poder Ejecutivo deberán ser mantenidas por conducto del Ministerio de Educación y Cultura pero con autonomía para establecer vínculos directos con otros Poderes del Estado o dependencias del Gobierno Nacional. Si bien el INDI deberá tener su domicilio legal en Asunción podrá igualmente contar con oficinas regionales. Actualmente sólo cuenta con oficinas en Asunción”²⁹⁸. En 2008, el gobierno del presidente Fernando Lugo nombró a Margarita Mbywangi, líder de la etnia Aché, como presidenta del INDI. Ella fue la primera persona indígena al frente de la institución, pero duró apenas cuatro meses en el cargo, al ser destituida abruptamente por el mandatario del gobierno²⁹⁹.

Actualmente, el INDI ha promovido, en forma conjunta con grupos indígenas, convenios de cooperación multisectorial. Un ejemplo es el realizado con el pueblo Mbya, que indica: “en el marco rector de las políticas públicas

²⁹⁸ Página web del Instituto Paraguayo del Indígena. Disponible en: <http://www.indi.gov.py/pagina/2-el-indi.html>. Consulta: 30 de julio de 2014.

²⁹⁹ Según informaciones no oficializadas, la destitución de Mbywangi obedeció al rechazo de otros pueblos indígenas. Justamente, uno de los puntos que deben ser trabajados y analizados es el de la representación, pues existen 19 pueblos indígenas en el Paraguay. Una líder indígena señaló que una de las características de muchas comunidades indígenas es el consenso, factor que no siempre se puede cumplir en el marco de la vigencia del sistema de la democracia occidental.

de gestión de las personas, con visión incluyente, respetuosa de las culturas indígenas, acorde al Plan de Igualdad y no Discriminación en los programas y políticas públicas del Estado Paraguayo. Las tareas de este convenio se centrarán en la preparación de actividades en los centros de educación alternativa indígena (CEAI) en el marco del Sistema piloto de formación técnico profesional de jóvenes para y desde los indígenas Mbya Guaraní³⁰⁰.

El INDI es la entidad rectora de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, y son pocos los otros organismos del Estado que se ocupan de incluir algún programa específico para los pueblos indígenas. Existe la Dirección de Salud Indígena del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, así como la Dirección General de la Educación Escolar Indígena, del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que busca “garantizar una educación para todos y todas en Educación Inicial, Escolar Básica y Media que respete y considere tanto las formas de ser y aprender como los códigos socioculturales y lingüísticos de los Pueblos Indígenas, con el fin de contribuir a su fortalecimiento y desarrollo cultural, así como favorecer el diálogo intercultural en un país multicultural y multilingüe como es el Paraguay³⁰¹. Y en ninguno de los tres planes de igualdad del Ministerio de la Mujer (antes Secretaría de la Mujer), las mujeres indígenas forman parte de los lineamientos generales ni de ámbitos específicos de actuación, aunque sí están mencionadas como parte de la población a ser atendida, de manera general. No obstante, este organismo desarrolló algunos proyectos específicos dirigidos a las mujeres indígenas, organizó dos encuentros nacionales de mujeres Guaraní, a fines de 2011 y 2013, e instaló recientemente una Oficina de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia en Filadelfia (Chaco Paraguayo), a la cual acuden principalmente mujeres indígenas.

El apoyo de la cooperación internacional es clave en la lucha contra las injusticias sociales y las desigualdades de género, pues ha permitido propiciar o promover la inclusión de estos temas en la agenda internacional y varias agencias y organizaciones implementan en los países diversos tipos de acción junto con el Estado y la sociedad civil. En el caso de los pueblos indígenas en el Paraguay, han promovido distintos aportes. UNIFEM (hoy ONU Mujeres) incorporó en 2006 las dimensiones de igualdad de género, raza y etnia en el Programa de Lucha contra la Pobreza en cuatro países de la región, entre ellos, Paraguay. Y en 2014, en el marco del **Programa Conjunto de Reducción de Emisiones Provenientes de la Deforestación y Degradación de los Bosques (PNC ONUREDD) de Paraguay, que está integrado por la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Instituto Forestal Nacional (INFO-NA) y la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas**

300 Página web del Instituto Paraguayo del Indígena. Disponible en: <http://www.indi.gov.py/noticia/74-convenio-iepala-indi-y-fapi-acidi-tekoa-yma-jeea-pave.html#.VBBFVPMsXe8>. Consulta: 30 de julio de 2014.

301 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Escuelas de comunidades indígenas del Paraguay. Análisis de datos*, Asunción, UNICEF, 2013. Disponible en: <http://www.desarrollo.edu.py/v2/escuelas-de-comunidades-indigenas-en-paraguay-analisis-de-datos-2006-2011/>. Consulta: 15 de agosto de 2014.

(FAPI) y el INDI, se organizó el **Primer Taller de Organizaciones Indígenas sobre Consulta, Consentimiento Libre y Previo e Informado, con el objetivo de realizar “la revisión articulada de la propuesta para establecer un protocolo sobre consulta y consentimiento para futuros proyectos REDD+. Además de construir una hoja de ruta en torno a dicho tema”³⁰²**. Representantes de los pueblos indígenas que participan de esta iniciativa solicitan que esta consulta sea efectiva, y que se respete el proceso para el consentimiento, dando participación a mujeres y jóvenes.

La cooperación alemana en Paraguay (GIZ) también aportó en la realización de programas dirigidos a las mujeres indígenas, como el Programa Regional “Combatir la violencia contra la mujer en Latinoamérica” (ComVoMujer), desde el cual se organizó, conjuntamente con el Grupo Sunu de Acción Intercultural y el apoyo de ONU Mujeres y Unicef, el **Diálogo Regional “Voces de Dignidad”**, un espacio intercultural sobre la **violencia hacia las mujeres indígenas**, realizado en Asunción en 2013. Participaron en este espacio líderes indígenas de Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay, con el objetivo de identificar “estrategias de incidencia común sobre el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres”³⁰³.

A nivel de la sociedad civil se han implementado diversas iniciativas. En el marco de un proceso promovido por una organización no gubernamental³⁰⁴, organizaciones de mujeres de distintos sectores de la sociedad civil, entre las cuales estaban las mujeres indígenas, elaboraron sus agendas específicas y una agenda común de prioridades que fueron presentadas al entonces presidente de la República, Fernando Lugo y a la Secretaría de la Mujer de dicho gobierno. En 2009, la Red contra Toda Forma de Discriminación³⁰⁵, junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realizó un seminario internacional sobre el “Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”. En ese espacio se elaboró una propuesta para incluir en el reglamento de la Cámara de Senadores la reglamentación de la consulta vinculante, según lo establecido en el Convenio, para los casos en que se estudien proyectos de ley que pudieran afectar los intereses de los pueblos indígenas.

302 INDI, *1er taller de organizaciones indígenas en el marco del Programa ONU REDD sobre la consulta y consentimiento previo e informado*. Disponible en: <http://www.indi.gov.py/noticia/72-1er-taller-de-organizaciones-indigenas-en-el-marco-del-programa-onu-redd-sobre-la-consulta-libre-previo-e-informado>. Consulta: 17 de agosto de 2014.

303 Diálogo sobre violencia hacia las mujeres indígenas, Revista Ella, disponible en: <http://ella.paraguay.com/actualidad/dialogo-sobre-violencia-hacia-las-mujeres-indigenas.html>. Consulta: 17 de agosto de 2014

304 Proceso de diez encuentros de mujeres de nueve sectores que se realizó en 2008, cuyos productos fueron nueve agendas sectoriales y una agenda común de prioridades, denominado *Agenda de mujeres para la incidencia*, Asunción, CDE, 2009.

305 La Red contra Toda Forma de Discriminación aglutina a 28 organizaciones que promueven la aprobación de una ley contra toda forma de discriminación, presentada por primera vez al Congreso Nacional en 2007 y rechazada en 2014, luego de siete años. La Red prepara nuevamente la presentación del proyecto en este período parlamentario.

A nivel regional, la Articulación Feminista Marcosur (AFM) promovió entre 2009 y 2011 un proceso en cinco países, incluido el Paraguay, que se denominó *Diálogos interculturales*, donde se pudo establecer un espacio para el encuentro y el diálogo entre mujeres indígenas y mujeres no indígenas, y como producto final se elaboró una agenda común de prioridades de las mujeres en la región. En el marco de este proceso, en Paraguay, organizaciones no gubernamentales³⁰⁶ convocaron a diversos grupos de mujeres indígenas, para establecer este diálogo, lo que llevó a mujeres indígenas a promover también ellas una agenda común que se presentó el 12 de octubre de 2013 al presidente del INDI. Esta agenda también se difundió durante el 5° Encuentro Feminista del Paraguay, ese mismo año.

Con el surgimiento de la Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY) en 2014, se abre un nuevo espacio amplio para la participación de las mujeres de todos los pueblos indígenas. Justamente el “Primer Encuentro de Mujeres Indígenas de Paraguay - Defensoras de la identidad y de la vida” que fue co-organizado con el INDI y la cooperación de ONU Mujeres, UNICEF, la Unión Europea y el Fondo Indígena, con el apoyo de la organización no gubernamental Tekoha y la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), se pudo contar con más de cien mujeres de diversos pueblos indígenas en el Paraguay. En el marco de este encuentro, el presidente del INDI se comprometió a llevar adelante una política que priorice la solución de los problemas más acuciantes de las comunidades indígenas y fortalezca la participación de las mujeres indígenas.

La Plataforma de Acción de Beijing y las mujeres indígenas

Las autoras seleccionaron algunos objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción de Beijing y los analizaron desde su experiencia y visión.

Pobreza y educación

En Paraguay, los últimos datos de pobreza indican que el 23,8% de la población está en situación de pobreza (población cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo). Es en el área rural donde el porcentaje de pobreza llega al 33,8%, y la mayor parte de las mujeres indígenas habitan las zonas rurales³⁰⁷. Y esta pobreza o, mejor dicho, el empobrecimiento

306 Centro de Documentación y Estudios (CDE), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y Equipo Feminista de Comunicación (EFC), organizaciones paraguayas integrantes de la AFM.

307 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Encuesta Permanente de Hogares 2013*, documento online disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf. Consulta: 30 de julio de 2014.

to de los pueblos indígenas, guarda profunda relación con la explotación, la exclusión e invasión de las tierras indígenas y de su territorio.

El índice de pobreza de la mujer en Paraguay es alto, pero en el caso de las mujeres indígenas es aún más, ya que pocas son las que acceden a educación, a formación y a fuentes de trabajo. Sus ocupaciones principales son la artesanía y la producción agrícola familiar, pero no cuentan con un mercado que les permita ampliar la venta de sus trabajos y, desde hace años, el despojo o desalojo de sus tierras ancestrales llevó a varias comunidades indígenas a no contar con espacios para el cultivo.

Existe una importante desigualdad entre la población no indígena y la población indígena cuando se trata de tasas de analfabetismo, que solo es del 5,1% del total de la población no indígena paraguaya, llegando al 40% en la población indígena³⁰⁸.

En cuanto al acceso a la educación formal, se tiene que el promedio de estudios de la población indígena es de tres años, según la Encuesta de Hogares Indígenas 2008³⁰⁹. Actualmente no existen diferencias amplias en cuanto a la matriculación entre varones y mujeres: en el primer y segundo ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB), el 52% corresponde a los varones y el 48% a las mujeres. Sin embargo, al pasar al tercer ciclo, ya las mujeres bajan al 45%. No obstante, esta brecha ha ido disminuyendo desde 2009 “ya que las mujeres llegan a constituir aproximativamente el 48% de los matriculados en este ciclo”³¹⁰.

Los estudios superiores para las mujeres indígenas todavía constituyen una asignatura pendiente, pues son pocas las que llegan a la universidad o a estudios técnicos que las habiliten para disputar por cargos o empleos de mejor remuneración, y además, no siempre las que pudieron labrarse un camino hacia la profesionalización retornan a sus comunidades. Por ello, las mujeres indígenas reclaman atención al Estado para promover la educación, profesionalización y capacitación en sus propias comunidades, con un currículo que respete sus culturas.

La salud y las mujeres indígenas

Si en el Paraguay la atención de la salud pública es pobre, limitada e ineficiente, la situación es aún más alarmante cuando se habla de la salud de los pueblos indígenas, debido a la fuerte discriminación institucional y social hacia esta población.

308 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), op. cit.

309 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Encuesta Permanente de Hogares 2008/ Total País*, disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2008_PRINCIPALES%20RESULTADOS%20POR%20DPTO/eph%202008%20total%20pais.pdf. Consulta: 30 de julio de 2014.

310 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), op. cit.

Existe una Política Nacional de Salud Indígena, elaborada de manera participativa y en consulta con pueblos indígenas, que fue puesta en marcha en 2009³¹¹, cuyos contenidos establecen la consulta, el respeto a la diversidad cultural, la formación e inclusión de personas indígenas en el funcionariado de la salud, entre otros aspectos que hacen a una política con perspectiva intercultural, aunque hasta ahora es insuficiente lo implementado dentro de estos marcos. Cuando una mujer (o varón) indígena va a un puesto o centro de salud público no siempre recibe atención, o les derivan al único Hospital de Salud del Indígena, que está asentado en una ciudad cercana a la capital. Esta actitud es una discriminación expresa por parte del funcionariado público de salud, y es constantemente denunciada por las organizaciones indígenas.

Con respecto a la salud reproductiva de las mujeres indígenas, la tasa global de fecundidad continúa siendo muy alta: 6,9 por mujer, según los últimos datos con que se cuentan³¹². Además, existe una tensión respecto a la institucionalización de los partos, como parte de la política pública vigente, porque las comunidades indígenas todavía tratan de preservar su forma de llegar al parto, que es en el hogar y atendida por una partera empírica, y demandan al Estado el reconocimiento, valoración y remuneración para las parteras indígenas, además de un proceso de formación y capacitación a las mismas, respetando la diversidad cultural de las prácticas de cada pueblo indígena que habita el Paraguay, así como también la provisión de insumos y medios necesarios para la atención de la salud en las comunidades indígenas.

Otro problema que las mujeres indígenas ven es el avance de enfermedades que no tenían antes, muchas de ellas por haber cambiado de ambiente (la pérdida de sus bosques y su traslado a zonas más urbanizadas); otras relacionadas con la exposición a la que se encuentran a causa de los agrotóxicos utilizados en los grandes cultivos en tierras que circundan a muchas comunidades indígenas, y también las enfermedades sexuales, incluido el VIH/Sida, que hoy es uno de los principales problemas que mencionan las mujeres, ya que el Programa Nacional de Control de Sida-ITS (Pronasida) no llega a las comunidades indígenas.

La violencia hacia las mujeres indígenas

El grave problema de violencia hacia la mujer en el Paraguay afecta también a las mujeres indígenas, y quizá en peores condiciones que las demás mujeres en situación de violencia, ya que un primer obstáculo es que si alguna

311 Hubo un corto tiempo (durante el gobierno de Fernando Lugo, 2008 – 2012) en que esta política se trató de implementar de manera eficiente, pero tampoco en dicho periodo se logró avances relevantes, pues continuaba la práctica discriminativa hacia la población indígena.

312 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), *Política Nacional de Salud Indígena*, Asunción, MSPBS, UNICEF, CONAPI. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/planificacion/wp-content/uploads/2012/06/Politica-Nacional-de-Salud-Indigena1.pdf>. Consulta: 15 de septiembre de 2014.

mujer indígena quiere recurrir a denunciar, muchas veces los líderes de la comunidad o las autoridades (juzgados de paz, comisarías) alegan que ellas deben regirse por sus propias leyes, ya que la Constitución Nacional respeta el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, aunque obviamente es una errónea interpretación del derecho consuetudinario establecido en la Carta Magna.

La violencia familiar es también un problema que afecta a las mujeres indígenas, aunque esté más silenciado que en la población no indígena. Cuando se aborda este tema, sobre todo en espacios de debate público, se plantea la cuestión de la desigualdad de género como producto de la cultura occidental, y en ese marco se intenta justificar la violencia familiar como producto del proceso de la apropiación de la cultura dominante de la población no indígena. La salida del varón para trabajar fuera de la comunidad, el alcoholismo e incluso la aparición de nuevas enfermedades como el Sida en las comunidades, son asumidas como consecuencias de la asimilación de la cultura dominante. Sin embargo, desde los espacios de mujeres indígenas organizadas que abordan con mirada de género sus propias desigualdades, se abre la reflexión acerca de si la relación desigual de género es o no ajena a las culturas indígenas, y revisan sus mecanismos internos para enfrentar estos problemas.

En cuanto a la violencia sexual, los abusos sexuales, la explotación sexual de niñas y adolescentes, incluida la trata (generalmente interna) son situaciones que hasta ahora no han sido abordadas con seriedad ni compromiso por parte del Estado. Otro problema es el embarazo precoz, muchas veces producto de la violencia ejercida por los “patrones” (en el caso de las familias indígenas que viven en las estancias ganaderas del Chaco) o de las niñas y adolescentes que han venido con sus familias a vivir en las calles de las zonas urbanas. No obstante, la reproducción de la mujer indígena a edades tempranas también se da como parte de su cultura; es frecuente la formación de parejas entre mujeres y hombres ya desde la adolescencia.

Todos estos problemas son abordados por las mujeres indígenas organizadas que apuestan a tener espacios para la formación y capacitación en derechos, de manera que ellas mismas puedan decidir libre y autónomamente sobre su reproducción, así como sobre otros aspectos referidos a su vida.

La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones

Como ya se ha dicho en la introducción, la participación y liderazgo de las mujeres indígenas va en aumento creciente, tanto a nivel local como internacional, en los distintos espacios de la sociedad civil, en organizaciones y movilizaciones, así como en acciones de incidencia. En Paraguay, actualmente, existen mujeres indígenas que ejercen un liderazgo de notable presencia pública.

Pero a los niveles de decisión del poder político todavía no han podido llegar. Las mujeres indígenas prácticamente están ausentes de los ámbitos de poder cuando se trata de cargos electivos, si bien en el país existen contadas mujeres indígenas que han accedido a cargos electivos: en 2001 fue electa la primera mujer indígena concejala en Filadelfia (Región Occidental), y actualmente (en el periodo 2010-2014) existen cuatro concejalas indígenas. Por breve tiempo se tuvo a una mujer indígena al frente del INDI, que fue nombrada por el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) y destituida pocos meses después. También es muy escasa la inclusión de las mujeres indígenas en las instituciones públicas, aun cuando cuenten con la formación y capacitación necesarias para el acceso a la función pública; aquí también se siente la discriminación institucional, ya que cuando se generan proyectos u otro tipo de iniciativas en alguna determinada institución estatal, se privilegia a las “blancas”³¹³, aun cuando existan mujeres indígenas que pueden asumir el trabajo.

En el campo político electoral, un problema serio al que se enfrentan los pueblos indígenas y, por supuesto, las mujeres indígenas, es su derecho al sufragio libre, sin coerciones. Hasta ahora, los partidos políticos “compran” su conciencia política; por ello, es necesario que accedan a la capacitación en derechos y puedan ejercer su ciudadanía sin presiones de ningún tipo. En las últimas elecciones generales de 2013, mujeres candidatas en zonas del Chaco tuvieron que expresar ante los observadores internacionales las acciones de coerción ejercidas por partidos políticos y lograron que se pudieran incluir sus reclamos en los informes de observación electoral. En dichas elecciones hubo varias candidatas indígenas a distintos cargos electivos de nivel departamental, especialmente promovidas por un novel movimiento político feminista denominado Kuña Pyrenda³¹⁴.

Un importante avance que también abre las puertas a la inclusión de más mujeres como representantes líderes para realizar distintos tipos de gestiones ante las instituciones es que el INDI ya aprueba a mujeres como líderes de sus comunidades. Hasta hace poco tiempo, solo aceptaba el nombramiento de hombres como líderes representantes de sus comunidades.

La mujer, el medio ambiente, la tierra y el territorio

Para los pueblos indígenas, su *Tekoha* (la tierra y el territorio) es su prioridad y afirman que el Estado no cumple con el deber constitucional de respetar sus tierras o restituirles las tierras que les fueran despojadas, para que desarrollen su vida en el marco de sus culturas. Sienten que la política que existe

313 Así llaman las mujeres (y hombres) indígenas a las personas no indígenas, aunque en ciertas regiones se las denomina “latinas” o “paraguayas”. Otras denominaciones reciben los y las menonitas y brasiguayos/as.

314 En idioma guaraní: Plataforma de mujeres. Este movimiento presentó en las elecciones generales de 2013 diversas candidaturas de mujeres, incluso la de presidencia y vice presidencia de la República.

es como de un “exterminio programado”, pues sus tierras son vendidas por el Estado a empresas multinacionales que arrasan con los pocos bosques que quedan y desalojan a los habitantes originarios que las habitan. Ni siquiera se respeta que muchas de las tierras indígenas están declaradas como reservas naturales. Un factor que incide en estas situaciones, es que muchas veces se firman acuerdos y convenios con los pueblos indígenas, pero sus contenidos no son comprendidos cabalmente por los representantes indígenas, quienes dan su consentimiento y firman sin darse cuenta que están “aceptando” distintas formas de invasión.

Un grave problema actual es la invasión de tierras que está sufriendo grupos del pueblo ayoreo totobiegosode (grupos no contactados de ese pueblo) en el Alto Paraguay, ya que no se respeta la decisión del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), que había cancelado una licencia ambiental de la Secretaría Nacional del Ambiente (SEAM), que se otorgó a una empresa en 2013³¹⁵, en tanto el Estado no se ha pronunciado al respecto. En otro caso, sin embargo, se ha logrado una conquista. A mediados de 2014 el gobierno dio cumplimiento a la obligación que le impusiera la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2006 al promulgar la Ley N° 5.194 por la cual se expropiaron cerca de 15 mil hectáreas en el Chaco a favor del pueblo Sawhoyamaya, que luchó 23 años por la restitución de sus tierras³¹⁶. Sin embargo, pese a las victorias jurídicas, no fueron restituidas las tierras y una pequeña parte de ellas fue re-ocupada por sus auténticos/as propietarios/as.

Otro problema, además de la tierra y el territorio, es el acceso al agua. Principalmente en la Región Occidental el agua es un bien al que no se tiene fácil acceso. Según datos de la EPH Indígena 2008³¹⁷, sólo el 1,4% de la población indígena accede al agua proveída por la Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP) o por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), el 4,5% lo hace mediante redes comunitarias y un 37,8% accede al agua de tajamares o arroyos. Las mujeres son las que más sufren la falta de agua potable. Pero el agua tiene otra faceta: les genera múltiples problemas cuando hay inundaciones y las comunidades indígenas quedan aisladas por varios meses.

Las mujeres indígenas se consideran preservadoras de un medio ambiente sano y saludable y apuestan a que la medicina natural, de cuyos conoci-

315 Gente, Ambiente y Territorio (GAT), FAPI solicitó a SEAM “urgente intervención” en desmonte de bosques Ayoreo, Asunción, 30 de julio de 2014, disponible en: <http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=900&titu=7&sec=20>. Consulta: 15 de septiembre de 2014.

316 GAT, Sawhoyamaya: Ejecutivo promulgó Ley de restitución de tierras, Asunción, 12 de junio de 2014, disponible en: <http://www.gat.org.py/v5/index.php?detalle=857&titu=7&sec=20>. Consulta: 15 de septiembre de 2014. Posteriormente a la promulgación de la ley, las empresas Kansol S.A. y Roswell Company S.A. solicitaron que fuera declarada inconstitucional, pero el 30 de septiembre de 2014 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictó la sentencia N° 981 por la cual resuelve no dar lugar a dicho pedido.

317 DGEEC, Boletín Principales resultados Encuesta de Hogares Indígenas EHI 2008, Fernando de la Mora, DGEEC, s.f., disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EHI2008_Boletin_Principales%20Resultados/EHI%202008.pdf. Consulta: 15 de septiembre de 2014.

mientos ellas son portadoras, sea reconocida y valorada, así como también el desarrollo de su espiritualidad, que guarda estrecha relación con el medio ambiente (la tierra, el agua, los bosques).

Sus demandas por un medio ambiente sano y saludable, así como el derecho a la soberanía alimentaria (además de la seguridad alimentaria) fueron incluidas en el marco de un proceso de reflexión y debate de mujeres líderes de distintas organizaciones campesinas e indígenas, que se propusieron elaborar sus propuestas para una reforma agraria integral con igualdad de género, en cuyos contenidos se plantean entre otras, “la construcción de una cultura y valoración de los sectores campesinos e indígenas” y uno de sus objetivos específicos es la “recuperación y valoración de saberes ancestrales”³¹⁸.

Cultura, espiritualidad y religiones

La vigencia y defensa de sus culturas ancestrales es una de las principales luchas de los pueblos indígenas de las cinco familias lingüísticas que habitan el Paraguay. Las mujeres indígenas organizadas consideran que sus culturas están en peligro porque, por un lado, muchas comunidades son desalojadas de sus tierras y de sus territorios y tienen que venir a vivir a las ciudades a ocupar las calles, y ahí conviven dentro de una cultura ajena a ellas, y es así como se va dando una relación con la sociedad circundante que avasalla sus derechos, y también ellas empiezan a ver con mayor claridad que son grupos discriminados tanto institucional como socialmente. A ello se suma que cuando vienen a las ciudades empiezan a conocer otra forma de vida y sus expectativas van cambiando. Muchas se dejan absorber por la sociedad de consumo, y es entonces cuando viven y sienten de manera más intensa la desigualdad que las afecta.

Pero ello no ocurre sólo con los grupos que vienen a las zonas urbanas. También en las comunidades se siente que esas culturas ancestrales se van “desdibujando” y va desapareciendo esa espiritualidad propia que se sostenía dentro de la cosmovisión indígena y se ven avasalladas por nuevas creencias, religiones (especialmente las evangélicas), que se asientan en las comunidades y les “adoctrinan” respecto a cómo deben llevar su vida; por ejemplo, el discurso de que es el hombre la cabeza de familia y la mujer tiene que estar sometida a ella, lo que desde la mirada de las mujeres indígenas organizadas implica el establecimiento de una violencia institucional religiosa.

Una apuesta de las mujeres indígenas para enfrentar esta pérdida gradual de las culturas y de la espiritualidad, ante el avasallamiento ejercido por algunas iglesias, es desarrollar e instalar una capacidad “para empezar a escribir nosotras nuestra propia historia, nuestra propia cosmovisión, nuestra propia vivencia, promoviendo que haya investigadoras indígenas, al menos una por cada familia lingüística”.

318 *Propuestas de mujeres líderes para una reforma agraria integral con igualdad de género*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), Centro Cooperativo Sueco (SCC) e ICCO & Kerk in Actie, 2012, p.13 y 16.

PARAGUAY **A 20 AÑOS DE** BEIJING 1995

INFORME DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EL
CUMPLIMIENTO DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE LA
IV CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA MUJER



CON EL APOYO DE

