



Derecho a vivir libres de violencia



Situación de las mujeres
en Paraguay: 2011 - 2020



Myrian González Vera

Derecho a vivir libres de violencia

**Situación de las mujeres
en Paraguay: 2011 - 2020**

Myrian González Vera



© **Centro de Documentación y Estudios (CDE)**

Cerro Corá 1426 (casi Pa'í Pérez)

Asunción, Paraguay

Teléfono: + 595 21 225 000

www.cde.org.py

© Myrian González Vera

Edición: Rebeca González Garcete

Diseño y diagramación: Rossana Paniagua

Diseño de portada: Celeste Prieto

Impresión: SV Servicios Gráficos

La publicación de este material ha sido posible gracias a la cooperación y el apoyo de la Unión Europea en el marco del proyecto Fortalecimiento de la Articulación Feminista Marcosur (AFM) y de Diakonia.

ISBN: 978-99925-260-0-2

Primera edición

Asunción, 2020

© Copyleft

Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones: Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año).

No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.

Mantener estas condiciones para obras derivadas: sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

ÍNDICE

Presentación	7
--------------	---

Violencia hacia las mujeres: avances normativos, institucionalización y el feminicidio como su expresión extrema

Abordaje de la violencia hacia las mujeres como asunto público: una conquista feminista	10
Avances y mecanismos para combatir la violencia hacia las mujeres en el mundo	12
Medidas adoptadas en Paraguay: leyes para sancionar y políticas de protección	16
Cuando la violencia de género mata: los feminicidios en Paraguay	17
<i>Cifras de feminicidios en Paraguay entre 2011 y 2020</i>	19
Qué falta para avanzar: las leyes ya están, ahora se precisan recursos y voluntad política plena, así como un gran cambio cultural	24

Compilación de artículos del informe de derechos humanos de Codehupy

2011	Asesinato de mujeres o feminicidio: el grado más extremo de la violencia de género	29
2012	Patriarcado, machismo e impunidad: causas de la cotidiana violencia de género. La justicia lenta cobija feminicidios	45
2013	La violencia de género se combate con cambios culturales y acceso a la justicia	67
2014	Políticas públicas, acceso a la justicia y cumplimiento de las leyes: la necesaria combinación para enfrentar la violencia hacia las mujeres	81
2015	Un Estado violento para las mujeres: sin voluntad política ni presupuestos para erradicar la violencia de género	97



2016	El proyecto de ley para proteger a las mujeres contra toda forma de violencia: la cuestión de género retaceada en el Poder Legislativo	115
2017	La ley sola no basta: el Estado y sus compromisos con el derecho a vivir una vida libre de violencia de género	133
2018	Presupuestos suficientes, voluntad política y acuerdo social: esenciales para garantizar una vida libre de violencia de género	151
2019	Acceso igualitario a la Justicia: ¿con qué jueces, con qué instituciones?	173
2020	Insuficiencia del sistema de protección ante la violencia de género, doméstica e intrafamiliar	191
	Biografía de la autora	211
	Sobre el Centro de Documentación y Estudios	211



PRESENTACIÓN

Los derechos tienen historia, se van construyendo a partir de la acción múltiple y diversa de personas, organizaciones e instituciones que piensan, debaten, proponen y modifican la forma de entender de qué manera los seres humanos nos vinculamos en sociedades bajo ideas, costumbres y valores que configuran nuestras vidas y sus posibilidades. Para constituir un campo nuevo de derechos, deben desmontarse ideas, modificarse normas y cambiarse prácticas sociales a veces muy arraigadas y naturalizadas. Esto es lo que ha venido sucediendo con el derecho de las mujeres a vivir vidas libres de violencia, tema que empezó a ser trabajado desde la sociedad civil en los años noventa, ni bien iniciado el proceso de transición democrática. Se trata de un camino que estamos transitando en Paraguay, aún inacabado, que tiene su correlato en procesos regionales y globales, de los que hemos sido parte como país, con un fuerte protagonismo del movimiento de mujeres y feminista, que nunca se ha cansado de trabajar para hacer visible la violencia hacia las mujeres basada en las desigualdades de género, para instalarla en el debate público y tratarla como un asunto colectivo, sacándola del confinamiento en el espacio privado donde ha estado por largo tiempo.

Es así como, con el objetivo de documentar una parte del ya largo proceso de construcción del derecho de las mujeres a vivir vidas libres de violencia en Paraguay, el Centro de Documentación y Estudios (CDE) presenta este material que incluye, en primer lugar, una reseña sobre la conquista feminista de transformar a la violencia contra las mujeres de asunto privado a tema de agenda pública. Luego de un recuento de los hitos en la legislación, se adentra en un tema crucial: el feminicidio, definiéndolo y exponiendo cifras de casos ocurridos en el periodo 2011-2020. Culmina esta primera parte con una reflexión y recomendaciones para avanzar. Finalmente, se ofrece la compilación de los artículos elaborados a lo largo de diez años por Myrian González Vera como aporte de nuestra institución a los informes anuales que publica la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Este conjunto de artículos sigue la evolución del abordaje del tema violencia contra las mujeres durante la década más reciente. Permite obtener un panorama de un lapso significativo, durante el cual, por ejemplo,



se aprobó la Ley N.º 5777/2016 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”, que, entre otros muchos aportes, tipifica la figura jurídica del feminicidio. Desarrolla en cada año la situación y evolución de las leyes y políticas estatales, expone los principales datos numéricos disponibles, registra los casos emblemáticos que marcaron el debate social y concluye con un punteo de las principales deudas del Estado para avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, dando respuestas a las múltiples formas de violencia.

Con esta publicación, el CDE espera aportar a quienes en el futuro trabajarán para reconstruir la historia de los derechos de las mujeres en nuestro país y a quienes desde el activismo social continúan pensando y proponiendo diversas maneras de reconocer y hacer vigentes más derechos, para que tengan a mano una fuente de memoria, reconocimiento de antecedentes e inspiración para las nuevas luchas.

Centro de Documentación y Estudios
Asunción, diciembre de 2020





Violencia hacia las mujeres:

Avances normativos,
institucionalización y
el feminicidio como su
expresión extrema



ABORDAJE DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES COMO ASUNTO PÚBLICO: UNA CONQUISTA FEMINISTA

La violencia hacia las mujeres es uno de los principales problemas sociales que producen las desigualdades de género y su abordaje como un asunto público fue resultado de las luchas feministas de todo el mundo, al poner en el centro de debate que esas desigualdades históricas basadas en la vigencia de un sistema patriarcal y machista producían, además de discriminaciones cotidianas y desvalorización de las mujeres, diversas formas de violencia en el marco de relaciones desiguales de poder, tanto en el ámbito privado como en el público, pues, como dice Dora Barrancos¹:

el patriarcado representa en sí mismo, un orden violento. El sometimiento de las mujeres está en la base de su arquitectura violenta forjada en el pasado remoto, cuando se impuso la jerarquía masculina en todas las culturas. [...] No hay cultura que se haya privado de este fenómeno, aunque resulta insoslayable la variación histórica y social de las formas patriarcales.

Ese proceso de transformación –referido a que la violencia hacia las mujeres² no debía quedar dentro de la familia o en el ámbito privado sino ser tratada por las sociedades y los Estados– fue largo y se inició alrededor de los años sesenta del siglo pasado cuando las mujeres, habiendo logrado el derecho al voto y a la educación –conquistas feministas de las primeras olas–, empezaron a analizar que continuaban sufriendo desigualdades. Estas últimas eran producto de ese sistema patriarcal que, como parte del sistema social basado en el contrato social y dentro de este a través del contrato sexual, establece una relación asimétrica: la dominación masculina y la sujeción femenina en el marco de la esfera privada, es decir, del marido a la esposa, y por extensión, de este a los hijos, aunque, como indica Carole Pateman:

- 1 Dora Barrancos, *Violencia patriarcal*, acceso el 20 de febrero de 2020, <https://www.bomberosa.org.ar/4-encuentro-genero/d disertaciones/1.pdf>.
- 2 Se habla aquí de violencia hacia las mujeres, pues el compilado de artículos que forma parte del informe anual de derechos humanos que la Coordinación de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) aborda el rol del Estado y los cumplimientos asumidos nacional e internacionalmente para combatir la violencia hacia las mujeres y no incluye a otras personas que sufren violencia de género, como las personas trans, las niñas y adolescentes, ni los casos de trata y explotación sexual, debido a que estos son tratados en otros capítulos del referido informe anual sobre derechos humanos.



es preciso enfatizar que el contrato sexual no está solo asociado a la esfera privada. El patriarcado no es meramente familiar, ni está focalizado en la esfera privada [...] Los hombres traspasan la esfera privada y la pública y el mandato de la ley del derecho sexual masculino abarca ambos reinos³.

Bajo el lema “lo personal es político”, las feministas instalaron en la agenda los asuntos referidos al cuerpo y la salud de las mujeres, la sexualidad femenina, la violencia contra la mujer, el aborto, la anticoncepción, la maternidad, entre otros, porque

Se diagnosticó, y con certeza, que, por una parte, la obtención del voto para nada había supuesto el cambio en los esquemas legislativos heredados por lo que tocaba a grandes partes del derecho civil y de familia. Por otra, el conjunto completo de lo normativo no legislado –moral, modales y costumbres– apenas había sufrido cambios. Se hacía imperiosa pues una revisión de la legislación a fin de volverla igualitaria y equitativa. La igualdad de derechos era solo aparente mientras no se fijara en nuevos textos. El feminismo de la tercera ola no se podía contentar con el solo derecho al voto, sino que inició la tarea de repaso sistemático de todos y cada uno de los códigos a fin de detectar en ellos y posteriormente eliminar los arraigos jurídicos de la discriminación todavía vigente⁴.

Así pues, las feministas fueron incidiendo primero en espacios internacionales para que la violencia hacia las mujeres sea asumida por los Estados como un asunto público, aunque llevó un largo tiempo porque no fue fácil romper las resistencias culturales propias del patriarcado y el machismo. Hoy, a sesenta años de esas luchas, la violencia dejó de ser un asunto que se trata entre cuatro paredes y a puertas cerradas del ámbito del hogar y la familia para convertirse en un asunto público con mecanismos, leyes, políticas públicas y condenas judiciales.

3 Carole Pateman, *El contrato sexual* (México: Anthropos-UAM, 1995), 23, acceso el 20 de febrero de 2021, <https://jcguanche.files.wordpress.com/2014/01/131498859-carole-pateman-el-contrato-sexual-1995.pdf>.

4 Amelia Valcárcel, “La memoria colectiva y los retos del feminismo”. *Serie Mujer y Desarrollo N.º 31* (Santiago: Naciones Unidas, CEPAL- ECLAC, 2001), 24. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5877/S01030209_es.pdf.





AVANCES Y MECANISMOS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN EL MUNDO

Una breve historia del reconocimiento de la violencia hacia las mujeres como un problema central para su autonomía física y económica está plasmada en los mecanismos internacionales y las leyes que fueron surgiendo a través de los años. Veamos los avances y mecanismos más importantes.

El Plan de Acción Mundial para la promoción de la Mujer, adoptado en la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer de 1975 en México

señaló la necesidad de programas educacionales y medios para resolver los conflictos familiares que garantizaran la dignidad, la igualdad y la seguridad de cada uno de los miembros de la familia, pero no se refirió explícitamente a la violencia. Sin embargo, en el Tribunal paralelo de ONG que sesionó en México, D.F., y el Tribunal Internacional sobre los Crímenes contra la Mujer, que sesionó en Bruselas en 1976, se pusieron de relieve muchas otras formas de violencia contra la mujer⁵.

Durante la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, celebrada en Copenhague (1980) se aprobó una resolución sobre violencia en la familia; también en el Foro Paralelo de ONG se planteó el problema de la violencia contra la mujer, como parte de las demandas de las organizaciones feministas y de mujeres. En 1985, en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, entre las estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de las mujeres

se reconoció que se ejercía, en diversas formas, violencia contra la mujer en la vida cotidiana de todas las sociedades, y se señalaron diversas manifestaciones de violencia, señalando la atención a las mujeres que sufren tratos abusivos en el hogar, las mujeres víctimas de la trata y la prostitución involuntaria, las mujeres privadas de libertad y las mujeres en los conflictos armados⁶.

5 "Poner fin a la violencia contra la mujer. De la Palabra a los hechos. Estudio del Secretario General", Naciones Unidas, 8, acceso el 10 de enero de 2021, https://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf.

6 *Ibid.*

Fueron feministas de la región de América Latina las que –en el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe realizado en Colombia en 1981– instituyeron como Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer el 25 de noviembre, fecha del secuestro, violación sexual, tortura y asesinato de las hermanas Mirabal, Patria, Minerva y María Teresa, en 1960, en la República Dominicana. En 1999, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró esa fecha como día internacional para conmemorar la lucha por la violencia contra las mujeres.

Recién en 1992, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada en 1979 por la Asamblea General de la ONU⁷, incluyó en su Recomendación General número 19 la responsabilidad del Estado en las situaciones de violencia hacia las mujeres⁸, sea por incumplimiento u omisión de los compromisos, acuerdos, obligaciones y leyes, así como también por no adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer ocurrida en cualquier ámbito.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena realizada en 1993, la gran movilización e incidencia de organizaciones de mujeres por conseguir incluir los derechos de las mujeres como derechos humanos fue un hito. Medio millón de firmas de 128 países reclamaron que se reconociese la violencia contra las mujeres como una violación a sus derechos humanos. Se logró incorporar la perspectiva de género en el programa internacional de acción para dar mayor visibilidad a las violaciones de derechos humanos de las mujeres. Y, poco después, se adoptó la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, en la que se afirmaba, entre otros posicionamientos muy importantes, que

la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del

7 La CEDAW es considerada el principal instrumento de derechos humanos de las mujeres, “si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobadas en 1948, tenían espíritu de derechos para todas las personas, no incluían de forma explícita la especificidad de los derechos de las mujeres, a excepción, posiblemente de la expresión de consentimiento voluntario para contraer matrimonio”. Line Bareiro, “Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a los Estados de América Latina y el Caribe”, *Documentos de proyectos* (Santiago: CEPAL, 2017), 9, https://www.cepal.org/sites/default/files/project/files/entre_la_igualdad_legal_y_la_discriminacion_de_hecho_0.pdf.

8 Previa a esta recomendación, en 1989 el Comité de la CEDAW recomendó a sus Estados parte que incluyeran en sus informes la situación de violencia hacia las mujeres.





hombre e impedido el adelanto pleno de la Mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre [...].⁹

A nivel regional, en 1994, la Asamblea General de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones aplicó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará),

recordando la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Vigésimoquinta Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, y afirmando que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases; [...].¹⁰

Esta convención marcó un hito en la lucha contra la violencia hacia las mujeres en la región. Cuando se aprobó hace 25 años, se consideró una convención transgresora al romper con esa idea dicotómica entre lo privado y lo público, de que nadie debía intervenir en los asuntos de familia, de que la violencia era un problema privado; y desde 2004 cuenta con el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belén do Pará (MESECVI), que

es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os. El MESECVI analiza los avances en la implementación de la Convención por sus Estados Parte, así como los desafíos persistentes en las respuestas estatales ante la violencia contra las mujeres¹¹.

9 Declaración sobre la eliminación de la violencia hacia la mujer de las Naciones Unidas, acceso el 20 de enero de 2021, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>.

10 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), acceso el 20 de enero de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf>.

11 En <http://www.oas.org/es/mese cvi/nosotros.asp> acceso el 20 de enero de 2021.

En 1995, la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y su Plataforma de Acción para la Mujer consolidó los avances en materia de normativas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, al incluir como una de las esferas de especial preocupación la violencia contra la mujer, pues

impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exige que se adopten medidas al respecto¹².

Ya en este siglo XXI, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas –en su objetivo 5: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas– incluye como una de sus metas “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”¹³.

A la par de estos avances de nivel internacional, se fue dando un proceso paulatino y gradual en los países con respecto a la incorporación de la prevención, protección y sanción a la violencia contra mujeres y niñas, pues el reconocimiento de los diversos tipos de violencia que hoy se agrupan bajo la denominación de violencia de género, se fue dando también de a poco. Es así como las primeras normativas legales se referían a la violencia doméstica e intrafamiliar –y son llamadas leyes de primera generación– hasta llegar a las leyes de protección integral a las mujeres, que van incorporando otras formas de violencia, como el acoso callejero, la violencia obstétrica, mediática, simbólica, política, entre otras y, por supuesto, el femicidio o feminicidio¹⁴.

12 Parágrafo 112 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, acceso el 20 de enero de 2021, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.

13 Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (E/CN.3/2020/7), acceso el 20 de enero de 2021, <https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/1.2indicadores-ods.pdf>.

14 El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe cuenta con un repositorio completo de las leyes que se fueron incorporando al marco legal de los países latinoamericanos. A la fecha, son 18 países que han tipificado el femicidio o feminicidio. Puede encontrarse en línea en <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia> (acceso el 20 de enero de 2021).



MEDIDAS ADOPTADAS EN PARAGUAY: LEYES PARA SANCIONAR Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN¹⁵

En el régimen dictatorial del general Alfredo Stroessner (1954-1989), la discriminación y violencia hacia mujeres y niñas formaba parte de un Estado que institucionalizaba la violencia como modo de gobernar; por ello, llama la atención que el Paraguay fuera uno de los primeros países en ser signatario de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). Años después de la caída del dictador, ya en el periodo de transición democrática, aparecen las políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres. Resumimos a continuación los hitos por años.

Instalación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) por Ley N.º 34/1992, al establecer como uno de sus objetivos “elaborar planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer (inciso e, artículo 2).

1992

1994

Puesta en marcha del Primer Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, dando también cumplimiento al artículo constitucional número 60, de protección contra la violencia.

Inclusión, en el marco legal paraguayo, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará (Ley N.º 605/1995).

1995

1997

Modificación del antiguo Código Penal –que estuvo vigente desde 1914– incluyendo o ajustando artículos referidos a diversos tipos de violencia hacia mujeres y niñas (abusos, coacción, estupro, violencia familiar, entre otros).

Ley N.º 1600/2000 “Contra la violencia doméstica”.

2000

2012

Ley N.º 4788/2012 “Integral contra la trata de personas”.

Ley N.º 5777/2016 “De Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia”, cuyo aporte más importante ha sido la tipificación penal del feminicidio.

2016



¹⁵ Una mayor información respecto a las leyes aprobadas se puede ver en el capítulo que corresponde al informe anual de la Codehupy 2018 (páginas 151-172).

En este breve recuento se puede observar que el Estado paraguayo asume el compromiso de proteger a las mujeres contra la violencia desde hace ya más de 30 años. Hoy cuenta con un amplio marco jurídico para garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia, así como también con dos planes nacionales de prevención y sanción contra la violencia y muchas otras políticas públicas. Son conquistas relevantes, ya que las leyes son la primera manifestación política para proteger a las personas y garantizar igualdad y no discriminación. Sin embargo, las leyes y los mecanismos institucionales solo son el primer paso. Se requiere de una fuerte voluntad política, una firme decisión de pensar y actuar desde una conciencia de igualdad de género, y reconocer que la violencia hacia las mujeres y niñas se puede y se debe erradicar. Sobre estos aspectos hablan los informes anuales de esta compilación.

CUANDO LA VIOLENCIA DE GÉNERO MATA: LOS FEMINICIDIOS EN PARAGUAY

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que una de cada tres mujeres ha sufrido algún tipo de violencia de género en el transcurso de su vida, siendo el feminicidio el último eslabón de esta cadena de opresión femenina, aunque el abordaje legal de esta violencia es bastante reciente.

El concepto de feminicidio aparece en los años noventa del siglo XX cuando las feministas Jane Caputi y Diana Russell definen *femicide* como “el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres”¹⁶. En 1992, en el libro *Femicide. The politics of woman killing*, las autoras Diana Russell y Jill Radford lo conceptualizaron como “el asesinato misógino de mujeres por hombres”¹⁷. Sin embargo, según lo consigna Russell, el uso del término feminicidio se remonta a dos siglos atrás:

Fue utilizado por primera vez en *A Satirical View of London at the Commencement of the Nineteenth Century* (Corry) en 1801 para denominar el “asesinato de una mujer”. En 1827 se

16 Diana Russell, *Definición de feminicidio y conceptos relacionados*, 77. Un facsímil de este capítulo puede encontrarse en el blog <https://construcciondeidentidades.files.wordpress.com/2015/09/definicion3b3n-de-feminicidio-russell.pdf> (acceso el 20 de enero de 2021).

17 *Ibid.*





publicó la tercera edición de *The Confessions of an Unexecuted Femicide*. Este breve manuscrito fue escrito por el perpetrador de un feminicidio, William MacNish, sobre el asesinato de una mujer joven. Y, de acuerdo con la edición de 1989 de *The Oxford English Dictionary*, feminicidio apareció en el *Law Lexicon* de Wharton en 1848, sugiriendo que se había convertido en hecho punible (p. 825)¹⁸.

En América Latina, es la antropóloga mexicana Marcela Lagarde la que, basada en Russell y Radford, observa y analiza que la escalada de asesinatos de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez –que estaba investigando en el marco de una comisión especial de la legislatura mexicana– no eran crímenes de mujeres sino feminicidios. Lagarde amplía la primera definición de Russell y Radford incorporando la responsabilidad del Estado, al considerar al feminicidio como un

conjunto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres y que, estos fuesen identificados como crímenes de lesa humanidad. El feminicidio es el genocidio contra mujeres y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados violentos contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de niñas y mujeres¹⁹.

Actualmente, son 19 países de América Latina los que cuentan con legislaciones que incorporan el feminicidio o femicidio como un crimen que debe ser castigado penalmente, entre ellos, Paraguay²⁰; desde fines de 2016, la Ley N.º 5777 “De Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia” incluye la figura del feminicidio como un hecho punible de acción penal pública. Presentamos en el recuadro a continuación lo que establece esta ley en su artículo 50²¹.

18 *Ibíd.*, 75-76.

19 Marcela Lagarde, “Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”, en Margarita Bullen y Carmen Diez Mintegui (coords.), *Retos teóricos y nuevas prácticas*. Se puede acceder al capítulo desde <https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf> (acceso el 20 de enero de 2021).

20 El primer país de América Latina y el Caribe que incluyó el feminicidio en su marco jurídico fue Costa Rica, en 2007.

21 Ley N.º 5777/2016, del 27 de diciembre de 2016, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de febrero de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-proteccion-integral-a-las-mujeres-contra-toda-forma-de-violencia>

Ley N.º 5777/2016, artículo 50

El que matara a una mujer por su condición de tal y bajo cualquiera de las siguientes circunstancias, será castigado con pena privativa de libertad de 10 a 30 años cuando:

1. El autor mantenga o hubiere mantenido con la víctima una relación conyugal, de convivencia, pareja, noviazgo o afectividad en cualquier tiempo;
2. Exista un vínculo de parentesco entre la víctima y el autor, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
3. La muerte ocurra como resultado de haberse cometido con anterioridad un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial contra la víctima. Independientemente de que los hechos hayan sido denunciados o no;
4. La víctima se hubiere encontrado en una situación de subordinación o dependencia respecto del autor, o éste se hubiese aprovechado de la situación de vulnerabilidad física o psíquica de la víctima para cometer el hecho;
5. Con anterioridad, el autor haya cometido contra la víctima hechos punibles contra la autonomía sexual; o
6. El hecho haya sido motivado por la negación de la víctima a establecer o restablecer una relación de pareja permanente o casual.

CIFRAS DE FEMINICIDIOS EN PARAGUAY ENTRE 2011 Y 2020

El Paraguay no cuenta aún con un registro unificado de casos de violencia hacia las mujeres en el país; por lo tanto, según la fuente de donde provengan²², las cifras son muy disímiles entre sí. Aun sabiendo que los medios de prensa no hacen un seguimiento completo de los casos judiciales, las noticias que publican sobre feminicidios constituyen un in-

²² Según la respuesta de la Corte Suprema de Justicia a la solicitud de datos sobre feminicidio, entre los años 2017-2020 hubo 94 causas ingresadas por feminicidio consumado, cantidad que está muy lejos de los feminicidios que se publicaron en los medios de comunicación. Véanse los datos en el pdf adjunto de la solicitud N.º 40174, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 20 de febrero de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/40174>.





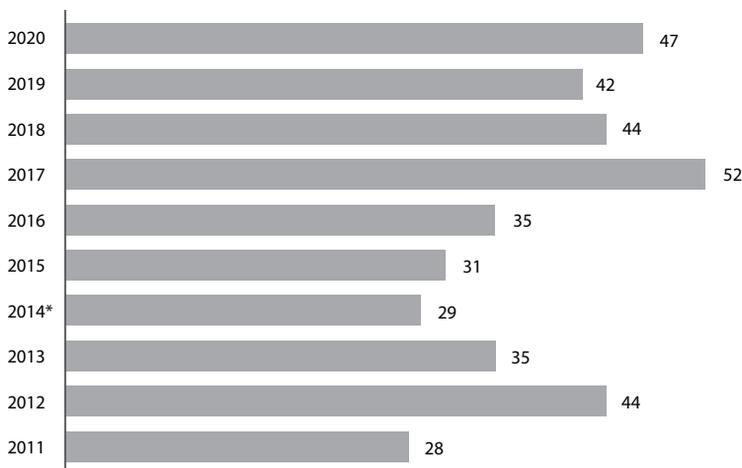
dicativo muy aproximado de la situación. El Centro de Documentación y Estudios se basa en estas informaciones publicadas en los periódicos de alcance nacional, y clasifica y sistematiza los casos de violencia en una Base de Datos.

A continuación, se presenta un análisis de los casos ocurridos durante 10 años (2011-2020), presentados por años, por departamento, según relación de la víctima con el supuesto victimario y por rangos de edad de la víctima.

Total de casos de feminicidio entre 2011 y 2020

En los últimos diez años (2011 a 2020), los diarios ABC Color y Última Hora informaron sobre 387 casos de supuestos feminicidios ocurridos en todo el país (gráfico 1); recuérdese que, hasta fines de 2016, el feminicidio no estaba tipificado como tal en las leyes²³.

**GRÁFICO 1. Feminicidios publicados en medios de prensa nacionales en el periodo de 10 años (2011-2020).
Total: 387 casos**



* Periodo de recolección de datos: 8 meses del año 2014.

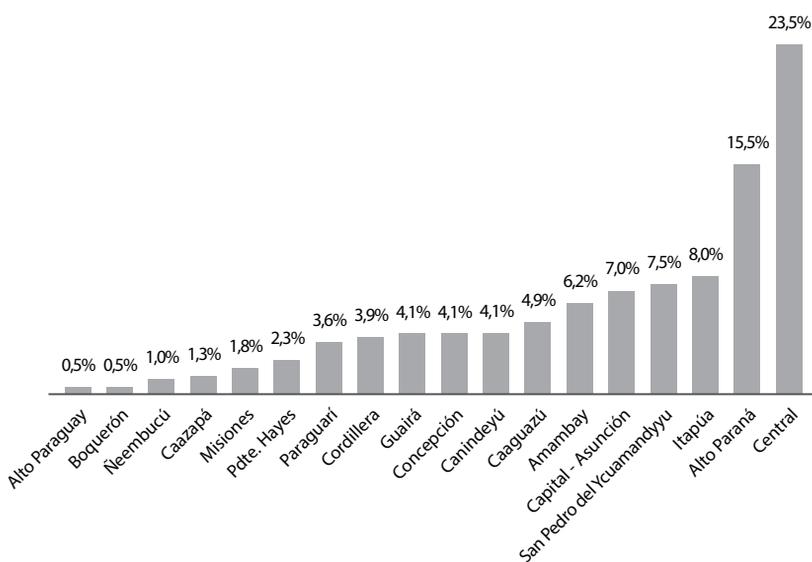
Fuente: Elaboración propia sobre publicaciones en los diarios ABC Color y Última Hora, 2011-2020.

23 Hasta entonces se contaba solo con un artículo del Código Penal que imponía una pena mayor en los casos de homicidio doloso, cuando la víctima: "matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino o a su hermano" (art. 105, inc. 2, Ley N.º 1160/1997).

Distribución de casos de feminicidio por departamentos del país

Como puede observarse en el gráfico 2, los departamentos que registran mayor cantidad de feminicidios son Central (23,5%), Alto Paraná (15,5%) e Itapúa (8,0%) y San Pedro (7,5%), seguidos de la capital, Asunción, con el 7,0%.

GRÁFICO 2. Porcentaje de feminicidios ocurridos en el periodo de 10 años (2011-2020), en base a datos recabados de medios de prensa nacionales



Fuente: Elaboración propia sobre publicaciones en los diarios ABC Color y Última Hora, 2011-2020.

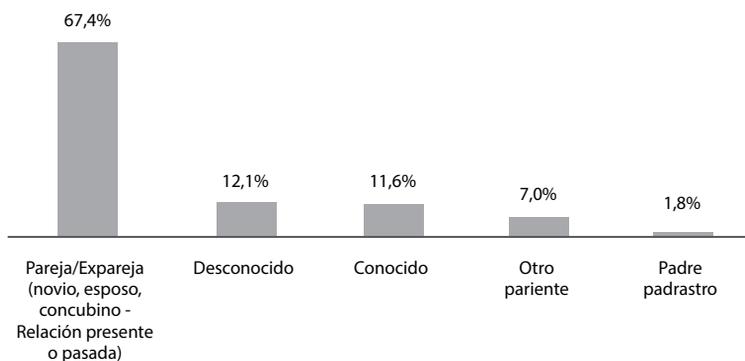
Feminicidios según la relación o parentesco

En el gráfico 3 se observa la distribución de los casos de feminicidio según la relación o parentesco entre la víctima y el supuesto feminicida: el 67,4% indica que el feminicidio se ha dado en el marco de relaciones de pareja (sea dentro del matrimonio, concubinato, unión de hecho, pareja en proceso de separación, divorcio o relaciones de noviazgo o expareja). Es decir, de cada diez mujeres asesinadas, casi 7 han perdido



han muerto en manos de alguien con quien en algún momento de su vida compartió relaciones afectivas, hogar o familia. Bien lejos le sigue el 12,1% de casos de feminicidio provocados por desconocidos y el 11,6% por conocidos (que incluye vecinos, compañeros de trabajo, estudios, etc.). Además, el 7% de los feminicidios fueron cometidos por otros parientes, entre los que se encuentran tíos, hermanos, hijos, nietos, etc. Y, finalmente, en un 1,8% de los casos, el supuesto feminicida es el padre o padrastro de la víctima.

GRÁFICO 3. Feminicidios ocurridos en el periodo de 10 años (2011-2020), publicados en medios de prensa nacionales, según relación de la víctima con el supuesto feminicida



Fuente: Elaboración propia sobre publicaciones en los diarios ABC Color y Última Hora, 2011-2020.

Feminicidios según la edad de las víctimas

En cuanto a las edades de las víctimas, como puede observarse en el gráfico 4, la mayor cantidad de mujeres asesinadas en el marco de relaciones de género, doméstica e intrafamiliar se encuentra en un rango de edad muy joven, en una etapa donde la vida de muchas todavía está llena de sueños o aspiraciones, o de quienes ya están iniciando un camino hacia metas que se habían propuesto: 34,1% del total de mujeres víctimas de feminicidio tenían entre 18 y 29 años de edad; en tanto, el 28,9% de las mujeres estaban entre los 30 y 49 años al momento de ser



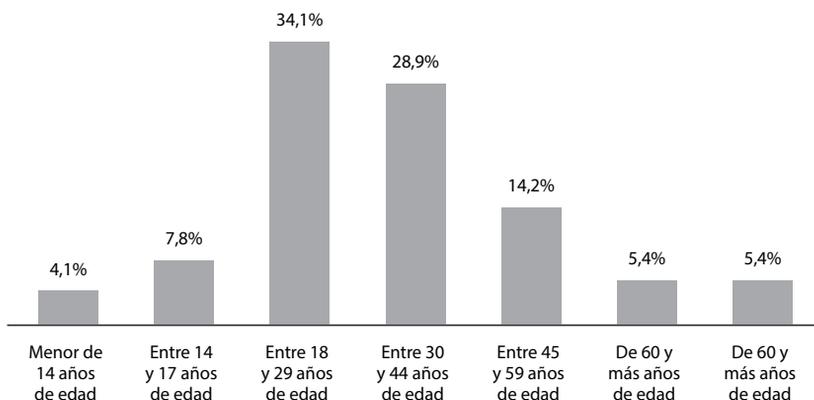
asesinadas. Sumando estos dos porcentajes, se tiene que dos tercios (más de 6 de cada 10) de las mujeres víctimas de feminicidio en los últimos diez años, pertenece a la franja etaria de mayor actividad tanto social, laboral como reproductiva; es decir, eran estudiantes, trabajadoras, madres, profesionales a quienes la violencia en su más extrema expresión les truncó la vida.

Las víctimas de feminicidio que se encuentran entre 14 y 17 años de edad representan el 7,8% del total de casos, en tanto menores de 14 años llegan al 4,1%. Ante estos dos últimos datos, es probable que surja la pregunta acerca de qué tipo de feminicidio se incluye en estos grupos: son niñas o adolescentes asesinadas por padres, padrastros o exparejas de la madre, en un contexto de violencia feminicida donde el hombre busca dañar a su mujer (o exmujer) con lo que más puede causarle sufrimiento, como es la muerte de una hija²⁴; así como también están los casos de niñas o adolescentes abusadas sexualmente (por conocidos o no), cuyo resultado final es la muerte (intencional o no) por el agresor. Finalmente, el 5,4% de las víctimas tenían entre 60 años y más; en este grupo, la mayoría de los casos de feminicidio corresponden a madres o hermanas que han sido asesinadas por sus hijos o hermanos. Existe un 5% de casos de los cuales se desconoce la edad de las víctimas de feminicidio.

24 Varios casos de asesinatos múltiples ocurren en un contexto de violencia patriarcal; por ejemplo, un hombre que no tolera que su mujer decida abandonar la relación, y entonces asesina a sus hijos y a su mujer, exterminando la familia que él cree que le pertenece. En muchos casos, a estas muertes se le suma el suicidio del agresor.



GRÁFICO 4. Víctimas de feminicidio ocurridos en el periodo de 10 años (2011-2020) relevadas de publicaciones de medios de prensa nacionales, según rangos de edad



Fuente: Elaboración propia sobre publicaciones en los diarios ABC Color y Última Hora, 2011-2020.

QUÉ FALTA PARA AVANZAR: LAS LEYES YA ESTÁN, AHORA SE PRECISAN RECURSOS Y VOLUNTAD POLÍTICA PLENA, ASÍ COMO UN GRAN CAMBIO CULTURAL²⁵

Al hacer un balance acerca de cómo el Estado trata de combatir la alta prevalencia de la violencia hacia mujeres y niñas, se puede afirmar que aun cuando los avances normativos son importantes, hasta ahora no se ha podido poner en marcha una política pública que pueda ser implementada sin interrupciones, con presupuestos suficientes y que tenga alcance nacional –que llegue a ciudades y pueblos del interior del país–, es decir, que haya una política de descentralización efectiva de los servicios, que es lo que se precisa con urgencia.

Se han hecho esfuerzos ingentes desde diversas instituciones, pero muchas de las políticas no pudieron mantenerse en el tiempo; todo empieza una y otra vez cuando hay cambios de autoridades o de Gobierno; a ello debe sumarse la permanencia de conductas institucionales toda-

²⁵ Este apartado se basa en extractos del balance de 25 años realizado en el artículo “Insuficiencia del sistema de protección ante la violencia de género, doméstica e intrafamiliar” del informe de derechos humanos 2020, que forma parte de esta compilación (páginas 191-210).



vía muy patriarcales al interior del Estado que impiden el enfoque de género en el accionar público. Estos factores bloquean la articulación de esfuerzos interinstitucionales tan necesarios para hacer frente a la violencia.

Hubo, sin embargo, entre 2008 y 2012, un trabajo conjunto entre cinco instituciones que pusieron en marcha una serie de acciones que aportaron: i) asesoría y capacitación con enfoque de derechos, género y niñez al funcionariado policial; ii) dotación de comisarías especializadas para la atención de víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar; y iii) protocolos de actuación y registro estandarizado del relevamiento de los servicios prestados en casos de violencia en el ámbito de la salud²⁶. Lastimosamente, los resultados –auspiciosos al principio– se fueron diluyendo con el tiempo debido a que las instituciones no contaron con presupuestos y recursos para dar continuidad a la iniciativa.

Con la instalación de la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (PREVIM), establecida por la Ley N.º 5777/2016, el Estado reinició desde el año 2018 un trabajo articulado entre las distintas instituciones involucradas en la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres, tan necesario para poder ofrecer servicios integrales a las víctimas y prevenir la violencia que no para de crecer.

El Estado paraguayo ha dado cumplimiento a varias de las recomendaciones emitidas por distintos mecanismos internacionales a los cuales está suscripto, pero muchas otras aún no han sido tenidas en cuenta. Por ejemplo, el Comité de la CEDAW, en sus Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico²⁷ reiteró la necesidad de i) una asignación adecuada de presupuestos para recursos humanos y técnicos a fin de aplicar los planes y políticas, ii) promoción de la sensibilización en género a la población y al funcionariado público, iii) facilitación del acceso a la justicia a las víctimas e investigación de las denuncias, y iv) un sistema unificado de registro de los casos de violencia denunciados. Existe

26 Estas acciones se realizaron bajo un convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres y la niñez y la adolescencia, suscripto por Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y los ministerios de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), del Interior y el Ministerio Público, que contó con el apoyo de la cooperación internacional.

27 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW/CPRY/CO/7. *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, 22 de noviembre de 2017, parágrafos 20 y 21. Con palabras clave se puede consultar en <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/> (acceso el 20 de enero de 2021).



mucha carencia presupuestaria para que los planes y programas tengan alcance nacional.

Los desafíos de mayor envergadura que tiene el Estado para hacer frente a la violencia contra las mujeres están relacionados con la voluntad política, el acortamiento de la brecha entre el discurso y la práctica, así como la resistencia a cambios culturales que propicien la igualdad de género y la no discriminación. En resumen, para finalizar, se precisa que haya:

1. Voluntad política de los Gobiernos para asignar recursos adecuados con el fin de desarrollar políticas integrales y de alcance nacional, en ciudades y pueblos de todo el país, así como para designar a autoridades con sensibilidad en derechos humanos y perspectiva de igualdad de género, libres de pensamientos religiosos y fundamentalismos antiderechos.
2. Sistema de protección integral que garantice a las mujeres que denuncian, medidas efectivas de protección, seguimiento del cumplimiento de dichas medidas y monitoreo de las causas judiciales en proceso.
3. Inclusión real de la perspectiva de igualdad de género en el currículo educativo formal que permita la implementación efectiva de programas de educación integral de la sexualidad, así como la promoción de los derechos humanos en general.
4. Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, principalmente, en el acceso a la justicia, sin discriminaciones de ningún tipo.
5. Vigencia plena de un Estado no confesional que efectivice los mandatos legales y promueva prácticas culturales que modifiquen las conductas patriarcales y machistas de la sociedad.





Compilación de artículos

del informe de derechos
humanos de Codehupy



Se puede acceder a los informes anuales
de la Codehupy desde el siguiente enlace:
<https://codehupy.org.py/category/informes-anuales/>



Asesinato de mujeres o femicidio:

el grado más extremo de la
violencia de género



2017

La violencia doméstica es un hecho que no se limita a agresiones aisladas contra la principal víctima: la mujer, sino se extiende a todo el ámbito familiar y deja claridad sobre la vigencia de una situación de subordinación y desvalorización de lo femenino ante lo masculino. El Estado, en este contexto, tiene la obligación de velar por combatir con celeridad y firmeza la violencia doméstica en el Paraguay.



INTRODUCCIÓN¹

En el Paraguay todos los días ocurren situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar, pero son pocos los casos que ocupan las portadas de periódicos y generan coberturas sensacionalistas que desbordan los límites del derecho a la privacidad e intimidad de las personas. Este año, la muerte de Sonia Vera –mujer asesinada por su marido, dirigente deportivo de un club muy prestigioso de la capital–; de Michaela Macchi Doljak, asesinada en manos de su expareja–, o de Sady Medina Quiñónez –joven encontrada muerta, presumiblemente en manos de un hombre cuya familia tiene influencias políticas– colocaron en primer plano la grave situación de la violencia que sufren las mujeres en sus casas o dentro de relaciones que, se supone, deberían ofrecer protección como son la familia y la pareja.

Estos hechos mediáticos, originados por el peso de sus protagonistas o la inacción judicial, visualizaron la importancia de que el Estado asuma con compromiso y responsabilidad su obligación de proteger la vida de las personas. También sirvieron de disparador en la sociedad civil para promover acciones de sensibilización y concientización que quizá puedan contribuir a que este tipo de crímenes ya no se justifiquen con la pasión, los celos o la locura de los agresores y que sean tratados como la expresión más extrema de la violencia de género.

LA VIOLENCIA DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR ES VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia doméstica e intrafamiliar tiene como principal víctima a la mujer y es la manifestación más frecuente de la violencia de género, que es, según Nieves Rico, el

ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Esta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mu-

¹ La autora agradece a la abogada Silvia López Safi, Rosa Palau, del Museo de la Justicia – Centro de Documentación y Archivo (CDyA) del Poder Judicial, y a Sonia Brucke de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, quienes han brindado amplia información para la elaboración de este artículo, así como también a Rafael Martínez y Héctor Caballero, del CDE, responsables de la sistematización y procesamiento de la información de prensa utilizada.

jeros y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos (Rico, 1996: 8).

En general, en la familia es el hombre quien ejerce el poder sobre la mujer y esta, a su vez, lo ejerce hacia sus hijos e hijas, generándose así una cadena jerárquica de relaciones de poder directamente relacionada con los diversos grados de dependencia entre los y las integrantes de la familia, incluyendo en esta cadena a las personas ancianas y las que tienen algún tipo de discapacidad, con lo cual estas también se encuentran vulnerables ante la violencia de género en el ámbito familiar, más allá de su sexo o edad².

En este informe anual sobre la situación de cumplimiento del artículo constitucional referido a una vida libre de violencia en el ámbito familiar, presentaremos el marco legal vigente, las propuestas legislativas, las políticas públicas en curso, algunos casos emblemáticos y algunas recomendaciones para avanzar en el derecho que tienen todas las personas a vivir sin violencia.

MARCO LEGAL PARA LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y SANCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR: AMPLIO, PERO INSUFICIENTE PARA COMBATIRLA

La protección contra la violencia familiar y doméstica está establecida constitucionalmente desde 1992³, cuando Paraguay sancionó una nueva Carta Magna que incorporaba además la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación, en consonancia con instrumentos internacionales ya ratificados como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que había sido aprobada como ley paraguaya todavía bajo el periodo dictatorial, en 1986 (Ley N.º 1215)⁴.

2 La violencia sexual en el ámbito del trabajo o en instituciones educativas también forma parte de la violencia de género, pero en este artículo solo se abordará la violencia doméstica e intrafamiliar.

3 Artículo 60 de la Constitución de la República del Paraguay.

4 Según la Recomendación General N.º 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en 1992, "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".





Otros instrumentos internacionales referidos al tema y que forman parte del marco legal paraguayo son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Belém do Pará (Ley N.º 605/1995) y la Ley N.º 1683/2001 que ratifica el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

El mismo año en que se sancionó la nueva Constitución Nacional también se aprobaron dos leyes de suma importancia: i) la de Reforma Parcial del Código Civil (Ley N.º 1/1992) que establece la igualdad de derechos y obligaciones entre los cónyuges (responsabilidad en el hogar, atención de la familia, administración de los bienes familiares); el reconocimiento de la unión de hecho y del concubinato, así como la derogación de artículos que coartaban la libertad de decisión de las mujeres dentro del matrimonio (artículos 153, 158, 159, 195 y 198 de la Ley 1183/1985⁵; y ii) la Ley N.º 34/1992 que crea la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República que tiene entre sus principales objetivos la erradicación de la violencia contra la mujer (artículo 2).

Ya un año antes, en 1991, el Paraguay dejó de ser uno de los dos únicos países de la región⁶ que no contaba con una ley de divorcio, al promulgarse la Ley N.º 45/1991, cuyo artículo 4 establece como causal de divorcio el atentado contra la vida de uno de los cónyuges, así como el maltrato e injurias graves.

Otras leyes que incluyen aspectos referidos a la violencia familiar son:

- **LEY N.º 204/1993.** Modifica los artículos 2582, 2590 y 2591 del Código Civil (Ley N.º 1183/1985) y establece la igualdad de los hijos en el derecho hereditario, ya que anteriormente se establecían diferencias entre hijos nacidos en el matrimonio y los hijos nacidos fuera de él.
- **LEY N.º 1680/2001 - CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.** Contiene varios artículos de protección contra la violencia dentro de la familia y el inciso e del artículo 4 establece la suspensión de la patria potestad de los padres y madres en casos de violencia hacia sus hijos e hijas.
- **LEY N.º 1885/2002 DE LAS PERSONAS ADULTAS.** Protege a las personas mayores de edad garantizándoles buen trato, no discrimina-

5 Esta ley ya incluía como causal de separación de cuerpos la violencia en el matrimonio.

6 Hasta entonces, los únicos países de la región que no tenían leyes de divorcio vincular eran Paraguay y Chile.

ción y atención a su salud, vivienda, alimentación y otros servicios que les garanticen una vida digna.

En el marco legal vigente existe solo una ley civil específica sobre violencia doméstica y familiar (Ley N.º 1600/2000), que contempla medidas de protección urgentes para víctimas de violencia en el ámbito familiar, y un artículo del Código Penal que sanciona la violencia familiar (artículo 229, Ley N.º 3440/2007)⁷. Actualmente existen propuestas legislativas que pretenden abarcar más protecciones y sanciones a los hechos de violencia familiar y doméstica, e incorporar específicamente la violencia contra la mujer y la violencia de género en el ámbito penal, ya que se ha visto que tanto la Ley 1600 como el artículo 229 resultan insuficientes.

LAS LIMITACIONES DE LAS LEYES DE PROTECCIÓN Y SANCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y FAMILIAR

La Ley contra la Violencia Doméstica es muy limitada y tiene numerosas dificultades en su aplicación, muchas de ellas ligadas a la cultura patriarcal y machista imperante, otras de carácter jurídico y también de recursos y presupuestos⁸. Entre las primeras se releva la falta de sensibilización del funcionariado, sea policial, judicial o de salud, ya que la víctima muchas veces debe recorrer por distintas instancias para que su denuncia sea tomada por la autoridad competente; la revictimización también es producto de la falta de sensibilización del personal que debería atender con celeridad un caso de violencia doméstica, y sin embargo, somete a la víctima a una serie de situaciones que la lleva, en la mayoría de los casos, a desistir de la denuncia o del seguimiento del proceso.

Por otro lado, los procedimientos no son claros y prácticamente no existe el seguimiento del caso, quedándose frecuentemente en la aplicación de medidas cautelares que, una vez cumplido (o no) el plazo, la víctima queda nuevamente desprotegida. La falta de claridad en los roles de cada ámbito involucrado (policía, juzgado, centros de salud) también atenta contra la correcta y urgente aplicación de las medidas de protección establecidas por la ley.

7 La Ley N.º 3440 de 2007 incorpora modificaciones a la Ley N.º 1160/1997 que reconocía solo la violencia física como hecho punible de violencia familiar. La modificación incluye "los dolores psíquicos recurrentes" como hecho de violencia familiar que puede ser penalizado, aunque no elimina la habitualidad para ser configurado delito.

8 Este apartado se nutrió de los conocimientos de la abogada Silvia López Safi.





La falta de presupuestos adecuados es otro problema central en la aplicación de la Ley 1600. Por ejemplo, no se cuenta con servicios de atención en los juzgados de paz durante las 24 horas ni domingos y feriados. A todo esto se le suma la falta de abordaje de la violencia doméstica e intrafamiliar desde una perspectiva de género y la casi total inexistencia de servicios públicos de atención psicológica y de contención a las víctimas de la violencia de género, que las ayude a evitar caer en el llamado círculo de la violencia, pues la baja autoestima, la dependencia y la falta de autonomía son factores que impiden la recuperación psíquica de quienes han sido sometidas, quizá por largo tiempo, a golpes físicos, humillaciones y otros tratos degradantes, que muchas veces acaban con el asesinato de la víctima, e incluso, aunque en, contados casos, con el asesinato del agresor.

PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN CURSO

Después de diez años de vigencia de la Ley 1600, los numerosos estudios realizados, tanto desde el ámbito estatal como de la sociedad civil, mostraron que, si bien esta ley permitió posicionar la violencia familiar como un problema público que debe ser atendido por el Estado, no ha sido suficiente para combatirla.

Es así que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República impulsó la creación de un espacio de trabajo articulado entre organismos de los tres poderes del Estado para la elaboración de un anteproyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que abarque los ámbitos civil, penal y administrativo; que incluya diversos tipos de violencia contra la mujer; que establezca políticas públicas de prevención, sanción y acompañamiento de casos, así como el registro de datos y protocolos de atención con criterios unificados y, por supuesto, dotar de presupuestos adecuados para su implementación efectiva.

Justamente, esta iniciativa encontró un fuerte respaldo internacional en octubre de 2011, cuando la CEDAW, previa revisión del Sexto Informe Periódico de Paraguay recomendó al Estado paraguayo a:

- a) acelerar la adopción de una ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en consonancia con el Convenio y la Recomendación General N.º 19 (1992) sobre violencia contra la mujer;
- b) luchar eficazmente contra todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas la violencia física, la psicológica y la económica, asegurando que los autores de esos actos sean enjuiciados y sancionados y que las mujeres sean efectivamente protegidas contra las represalias;
- c) intensificar sus esfuerzos para sensibilizar a los funcionarios públicos, cumplir la ley, el Poder Judicial, de salud, y los trabajadores sociales, y reforzar la conciencia sobre el hecho de que esa violencia es social y moralmente inaceptable y constituye una discriminación contra las mujeres y viola sus derechos humanos; y
- d) mejorar la colaboración y coordinación con organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones femeninas, para fortalecer la aplicación y seguimiento de la legislación y los programas destinados a eliminar la violencia contra las mujeres⁹.

En paralelo a este proceso de elaboración del anteproyecto de ley integral que proteja a las mujeres contra la violencia, ya se han presentado otras propuestas legislativas con fines similares. Una de ellas plantea la modificación del artículo 229 sobre violencia familiar del Código Penal, eliminando el requisito de la habitualidad o recurrencia de los hechos de violencia física o de los dolores síquicos y el aumento de la condena. De aprobarse esta propuesta legislativa, que ya tiene media sanción en la Cámara de Diputados, dicho artículo permitiría que una víctima de violencia familiar recurra al ámbito penal para solicitar la pena carcelaria de su agresor¹⁰, sin necesidad de presentar una serie de pruebas que demuestren la habitualidad de la violencia.

Otras dos propuestas apuntan a la modificación de la Ley 1600, ambas presentadas al Congreso Nacional en 2009. Una de ellas fue girada a la Cámara de Diputados y propone modificar los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 bajo

9 *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Quincuagésimo periodo de sesiones*, Ginebra, 3-21 oct. 2011. Documento distribuido el 21 de octubre de 2011. Original en inglés. Versión anticipada no editada. CEDAW/C/PRY/CO/6.

10 Expediente D-1120529 del 12/07/2011 "Que modifica el artículo 229 de la Ley N.º 1160/97 'Código Penal', modificado por la Ley N.º 3440/08". Ficha Técnica del Expediente, SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 19 de diciembre de 2020, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/4493>.



la argumentación de que la ley actual no es clara, especialmente en la aplicación de procedimientos y de medidas cautelares¹¹. Por su parte, en el Senado se presentó una propuesta de ley que modifica el artículo 1 de la Ley N.º 1600 contra la violencia doméstica y el artículo 229 de la Ley 1160/1997 Código Penal, que tiene como objetivos:

- Incluir entre las víctimas de violencia doméstica no solo a los adultos mayores ascendientes, sino a todos los adultos mayores que viven bajo el mismo techo del agresor.
- Castigar con la figura agravada de lesiones prevista en el artículo 112 del Código Penal a los agresores de adultos mayores, sean o no parientes¹².

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SERVICIOS ESTATALES

Actualmente se visualiza la voluntad política del Estado paraguayo para dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar una vida libre de violencia en el ámbito familiar, especialmente en algunos ministerios, ya que existen numerosos planes, programas y convenios que implementan acciones para prevenir la violencia contra la mujer y ofrecen servicios de atención especializados a víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar.

- **PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES 2008-2017 (PIO III) DE LA SECRETARÍA DE LA MUJER DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (SMPR).** Este organismo es la principal instancia del Estado que desarrolla numerosos programas referidos a la protección contra la violencia de género, intrafamiliar y contra la mujer. El marco de este trabajo se sustenta en uno de los nueve ámbitos de actuación del Plan que se denomina “Una vida libre de violencia”, cuyo objetivo general es prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer.
- **PLAN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA Y SALUD CON EQUIDAD DE LA INFANCIA 2010-2015 Y EL PLAN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA Y SALUD CON EQUIDAD DE LA ADOLESCENCIA 2010-2015.** Ambos planes del Ministerio de Salud Pública

11 Propuesta presentada por el diputado Oscar Luis Tuma Bogado, 3 de marzo de 2009.

12 Propuesta presentada por el senador Orlando Fiorotto, 29 de mayo de 2009.

y Bienestar Social (MSPBS) cuentan con programas específicos para la prevención y la atención integral de víctimas de violencia.

- **PLAN NACIONAL DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA 2009-2013 (MSPBS).** Tiene un área de prevención y atención a personas en situación de violencia sexual y violencia basada en género.
- **PLAN NACIONAL DE SALUD INTEGRAL DE LA NIÑEZ 2008-2012.** Es un plan de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) que incluye entre sus líneas de acción la prevención y atención del maltrato infantil.
- **PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR (2010-2015).** Promovido por la Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia del MSPBS, tiene como objetivo general “contribuir a la prevención de situaciones de violencia de género e intrafamiliar y brindar atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia”, que fue presentado a fines de 2010.
- **COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA POR RAZONES DE GÉNERO.** Articula los esfuerzos de los ministerios del Interior, MSPBS, la SMPR y la SNNA¹³ y que fue creado en 2008. Sus objetivos son: promover la sensibilización y capacitación de las instituciones en derechos humanos y de género; fortalecer las redes de atención a las víctimas; implementar protocolos de atención, e impulsar presupuestos especialmente destinados a ampliar los servicios de atención a las víctimas de violencia. A continuación, se mencionan los principales aportes realizados durante en el año en el marco de este convenio interinstitucional.

a. Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República

La SMPR tiene como marco de trabajo el PIO III y a partir de allí gestiona diversas y variadas acciones, muchas de ellas en articulación con otros sectores del Estado, y es la principal impulsora del Comité Interinstitucional de Atención Integral de la violencia por razones de género. Algunas de las actividades más relevantes realizadas durante el año fueron:

¹³ Actualmente, el Ministerio Público se ha sumado al trabajo de este comité con el fin de aportar en la construcción de protocolos de atención a víctimas de violencia que puedan ser aplicados con criterios similares en todas las instituciones involucradas.





- **SERVICIO DE ATENCIÓN A LA MUJER (SEDAMUR).** Cuenta con una unidad especializada que ofrece servicios de información, orientación, asesoramiento y atención integral a mujeres, especialmente en lo referente a la violencia de género.
- **CASA DE ABRIGO PARA MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA.** En noviembre de 2010 se inauguró la primera casa que brinda atención integral a mujeres víctimas de violencia. Los servicios que contempla son: alojamiento, atención y apoyo psicológico, asesoría legal, atención médica y terapia ocupacional.
- **PROPUESTAS LEGISLATIVAS.** Ya se ha mencionado más arriba que la SMPR fue la gestora de un proceso también interinstitucional para la elaboración de un anteproyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, denominada Coordinación Interinstitucional de Reforma Legislativa, que está integrada por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la Comisión de Equidad Social y de Género de la Cámara de Diputados (ambas del Poder Legislativo), la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial) y la SMPR como parte del Poder Ejecutivo.

b. División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niños, Niñas y Adolescentes de la Policía Nacional - Ministerio del Interior

Durante los dos primeros años de inicio del Comité Interinstitucional, la Policía Nacional –con el apoyo de la SNNA y de la SMPR– desarrolló un proceso de capacitación en derechos humanos y en género para formar una dotación de policías y funcionarios(as) que se encarguen del trabajo de atención especializada a las víctimas.

En febrero de 2010 se instaló la primera Oficina de Atención, y actualmente esta División Especializada está instalada en seis comisarías¹⁴, donde desarrollan las siguientes funciones:

- facilitar a las personas víctimas de violencia el ejercicio pleno de sus derechos.

14 Hasta la fecha se han instalado Divisiones Especializadas de Atención en las Comisarías 6.ª, 7.ª y 15.ª Metropolitanas, las Comisarías 7.ª de Central, la 4.ª de Villarrica (Guairá) y la Comisaría de Encarnación (Itapúa).

- garantizar que cualquier víctima de violencia reciba un cuidado especializado y de calidad.
- brindar asesoramiento, contención y orientación personalizada en el marco de la denuncia.
- desarrollar mecanismos de trabajo articulado entre las instituciones intervinientes (juzgados de paz, centros y hospitales de salud).
- diseñar estrategias de respuesta al problema de la violencia doméstica desde la perspectiva de la Policía Comunitaria.
- formar grupo de policías, varones y mujeres, sensibilizados en el problema de la violencia doméstica basada en el género y la discriminación hacia la mujer, la niñez y otros sectores específicos de la población¹⁵.

c. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Además de la elaboración y puesta en marcha del Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar, el MSPBS implementa servicios especiales de atención en cinco hospitales públicos¹⁶, donde se aplica en forma piloto formularios de registro, flujogramas genéricos de atención integral y protocolos de atención especialmente diseñados para la atención de víctimas de violencia de género, además de iniciar la elaboración de un plan de capacitación de funcionarios de estos servicios desde las perspectivas de derechos humanos y de género.

También trabaja de cerca con el Ministerio Público para desarrollar estrategias de trabajo conjunto que aporten para una adecuada recolección de datos, informes diagnósticos y pruebas que tengan validez jurídica en casos judiciales. No obstante, ambas instituciones reconocen la falta de infraestructura, recursos humanos y técnicos que son necesarios para establecer un trabajo forense especializado en los casos de violencia de género, especialmente la violencia sexual y el abuso.

¹⁵ Policía Nacional. Departamento División de Atención. Disponible en <http://www.policianacional.gov.py>.

¹⁶ Hospitales de Barrio Obrero, San Pablo y Emergencias Médicas de la capital y el Hospital Nacional de Itauguá y el Pediátrico de San Lorenzo (ambos del departamento Central).



EL ACCESO A LA JUSTICIA: LENTOS CAMBIOS PARA INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

El acceso a la justicia es uno de los problemas que aún no ha sido abordado con la celeridad y envergadura requeridas. Los cambios son todavía mínimos en este ámbito. En abril de 2010 se creó la Secretaría de Género dependiente de la Corte Suprema de Justicia, en el Poder Judicial¹⁷, y en noviembre de ese año se aprobó la Acordada N.º 657 por la cual se establecen las directrices de la Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial, cuyo objetivo principal es “lograr que las personas usuarias de los servicios judiciales reciban información, comunicación y señalización con perspectiva de género accesible, comprensible y oportuna”.

Sin dudas, la instalación de estos espacios abre las puertas a la esperanza de combatir la violencia de género, pero un largo camino de escollos habrá que salvar en la marcha, tratando de derribar actitudes, conductas y procedimientos patriarcales que profundizan las desigualdades entre mujeres y hombres, aun en este siglo XXI.

En cuanto al Ministerio Público, si bien se ha ido incorporando paulatinamente la perspectiva de género en algunos aspectos de su trabajo, como, por ejemplo, en sus registros de casos o en la instalación de campañas que promueven la no violencia contra la mujer, no se visualiza, al menos públicamente, una voluntad política firme para encarar los procesos judiciales desde dicha perspectiva. Un aspecto central de esta crítica se refiere a que existe alta resistencia para abrir casos penales de violencia doméstica basados en el artículo 229 del Código Penal¹⁸, debido a la necesidad de “comprobación” de la existencia de violencia física o dolores psíquicos considerables recurrentes o habituales para que se

17 Acordada N.º 609 del 6 de abril de 2010. Anterior a la instalación de esta Secretaría de Género ya se realizaron importantes acciones para incorporar la perspectiva de género y ofrecer espacios de capacitación al funcionariado judicial. En 2007, en el marco de un convenio de cooperación entre la Corte Suprema de Justicia y Cladem Paraguay, se desarrolló el Proyecto Monitoreo y Capacitación para el Mejoramiento de Acceso a la Justicia de Mujeres Víctimas de Violencia en Paraguay (Majuvi), con el objetivo de “brindar apoyo a la implementación de leyes, políticas y planes de acción de la administración de justicia dirigidos a eliminar la violencia contra las mujeres a nivel nacional, sensibilizando y capacitando a los/as operadores/as de justicia de distintas circunscripciones del país, incluyendo a jueces/zas, defensores/as públicos/as, secretarios/as, fiscales/as y policías, en torno a la problemática del acceso de la justicia, violencia y derechos humanos de las mujeres”. Disponible en <http://www.pj.gov.py>.

18 Artículo 229.- Violencia familiar: “El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa” (Ley N.º 3440/2007 que modifica varias disposiciones de la Ley N.º 1160 Código Penal).



configure el hecho como una posible acción penal, así como también el poco uso de instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay como la CEDAW (Ley N.º 1215/1986).

Los casos que se describirán en el siguiente apartado pretenden mostrar cómo el Ministerio Público y otros operadores de justicia pueden ayudar sustantivamente en la disminución de casos de violencia de género (especialmente el feminicidio), así como en el aumento de penas para los agresores, aplicando los instrumentos nacionales e internacionales de protección contra la violencia de género y desarrollando su trabajo sin prejuicios machistas y patriarcales.

CASOS DE FEMINICIDIO O ASESINATOS DE MUJERES POR SER MUJERES¹⁹

A continuación se presentan tres casos de asesinatos de mujeres ocurridos en el marco de situaciones de violencia y que muestran, en dos de ellos, la negligencia o inacción de la Justicia para evitar los asesinatos, y en el tercero para esclarecer quién ha sido el responsable y las circunstancias dentro de las cuales ocurrió el crimen. Estos asesinatos responden a lo que desde hace ya unas décadas se denomina feminicidio “porque son crímenes de odio contra las mujeres”²⁰. Además,

se conforma en una violencia social contra las mujeres; en la sociedad se acepta que haya violencia contra las mujeres, la sociedad ignora, silencia, invisibiliza, desvaloriza, le quita importancia a la violencia contra las mujeres y a veces las comunidades (familia, barrios, cualquier forma de organización social) minimizan la violencia y tienen mecanismos violentos de relación y trato con las mujeres²¹.

SONIA VERA. Fue brutalmente asesinada por su marido después de dos décadas de vivir dentro de un círculo de violencia que solo acabó con su muerte. En los últimos meses de vida, ella había recurrido a una tía para que la ayude a denunciar el caso ante las autoridades, aunque en va-

19 Los tres casos presentados fueron ampliamente difundidos por los medios de comunicación y toda la información que se consigna en este artículo proviene de los diarios paraguayos ABC Color, Última Hora, La Nación, Crónica y Popular, durante los meses de junio a octubre de 2011.

20 Definición realizada por Jill Radford y Diana Russell. Citado por Marcela Lagarde en: “Feminicidio”, 1996.

21 *Ibid.*





rias ocasiones la denuncia no fue recibida por las autoridades (fiscalías y comisarías) porque supuestamente no correspondía a la jurisdicción, o porque no había funcionarios o porque el marido de la víctima, al ser una persona conocida, lograba impedirlo²².

MICHAELA MACCHI DOLJAK. Esta joven de 24 años fue asesinada por un hombre que había sido su pareja y que posteriormente fue denunciado por la víctima por acoso y violencia en un juzgado de paz de la capital, que emitió una orden de restricción. A pesar de la prohibición que tenía el agresor de acercarse a la víctima, una noche entró de manera violenta a la casa de la mujer y, con un arma en la mano, amenazó a toda la familia e incluso intentó matarla, aunque se vio impedido de hacerlo porque el revólver quedó trabado. Allí, la Fiscalía intervino e imputó al hombre por coacción y solicitó al juzgado medidas alternativas a la prisión. Como continuaron las amenazas y el acoso, los abogados de la víctima denunciaron estos hechos, pero no lograron ninguna resolución judicial al respecto. Finalmente, un mes después, el hombre logró asesinar a la mujer y posteriormente se suicidó. La abogada de la víctima señaló que la muerte de Michaela se debió a la falta de protección judicial, afirmando que “la fiscalía debía haber imputado por tentativa de homicidio y no por coacción”²³ y llevar a prisión al agresor.

SADY MEDINA. La joven de 21 años fue encontrada muerta y con signos de haber sido torturada, siendo el presunto autor el hijo de un exintendente municipal de una localidad del interior del país y que huyó al día siguiente del crimen. Ante versiones de que la muerte podría haber sido consecuencia de un accidente de tránsito –pues la mujer fue encontrada a la vera de un camino– los padres de la joven exigieron al ministro del Interior que promueva una investigación seria, afirmando que a su hija “la golpearon todo mal, también le quemaron con cigarrillos. Creemos que hay otros que saben lo que pasó y ellos podrían ser los policías que tratan de encubrir todo”²⁴. Desde junio a hoy fueron cambiadas dos fiscalías debido a la inoperancia para profundizar la investigación ya que recién casi tres meses después del asesinato, el Ministerio Público libró la orden de captura internacional contra el supuesto asesino.

22 Declaraciones de Perla Lugo, tía de Sonia Vera ante el fiscal Federico Espinoza (Semanao Judicial de ABC Color, 8 de agosto de 2011, pp. 4 y 5).

23 “Abogada dice que trabajo fiscal negligente facilitó el homicidio”, *Última Hora*, 12 de agosto de 2011, p. 54.

24 “A mi hija le quemaron con cigarrillos”, *Popular*, 13 de junio de 2011.

Este tipo de asesinatos o feminicidios son frecuentes en Paraguay y en el mundo y no bajarán las estadísticas mientras se encubran los crímenes bajo el manto de la justificación de que son situaciones provocadas por el amor, la pasión, los celos. Ningún hombre debe disponer del cuerpo ni de la vida de ninguna mujer. Y el Estado debe impedirlo, porque su obligación es proteger la vida de las personas. Estos casos muestran la inoperancia y negligencia por parte de las autoridades para impedir el feminicidio.

RECOMENDACIONES

Además de las recomendaciones emanadas del Comité de la CEDAW ya incluidas en la primera parte de este artículo, el Estado debe:

- incluir en el Presupuesto General de la Nación recursos humanos y financieros específicos para continuar la implementación de políticas, planes y programas que apunten a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, previendo la finalización de la cooperación internacional para estos fines, que actualmente sostiene una parte importante de dichas políticas.
- promover, a través de sus instituciones, prácticas culturales que contemplen la igualdad, la no discriminación y la perspectiva de género, especialmente en los ámbitos educativos, en las normativas dirigidas a los medios de comunicación y la publicidad no sexista, así como en todos los servicios públicos, dando así cumplimiento efectivo a los mandatos constitucionales vigentes.

BIBLIOGRAFÍA

Larrauri, Elena "La mujer ante el derecho penal", en *Revista 11*.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2010). *Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar 2010-2015*. Asunción: MSPBS, AECID, OPS, Unicef.

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

Rico, Nieves (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo N.º 16, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, LC/L.957.

Vera Salerno, Andrea Raquel (2009) *Violencia de género: Problema antiguo. Nuevos abordajes en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).



Patriarcado, machismo e impunidad:

causas de la cotidiana
violencia de género. La justicia
lenta cobija feminicidios



2012

En este Paraguay del siglo XXI cada 11 días una mujer joven es asesinada en manos de su esposo, exesposo, concubino, exconcubino, novio, exnovio, pareja, expareja... o como se llame al vínculo que segó, de manera brutal, su vida, y que a otras mujeres las mantiene condenadas a vivir en una cárcel bien resguardada por el machismo, la discriminación, las profundas desigualdades de género fomentadas por los medios que difunden la imagen de la mujer objeto sexual, justifican el asesinato por “celos, amor o pasión”, o acalladas por las autoridades que, en una violación o abuso sexual, acusan al vestido o la hora de andar en las calles, o sostenida por una sociedad patriarcal que da primacía al poder masculino y no quiere ver la sumisión y la injusta situación de violencia en la que viven cientos de mujeres en Paraguay, en la región, en el mundo. La violencia de género es una guerra desigual que ataca sin piedad, principalmente a mujeres y niñas, donde la justicia es de verdad ciega por el machismo y la impunidad imperantes.

INTRODUCCIÓN¹

En Paraguay, vivir una vida sin violencia es un derecho consagrado en las normas del más alto nivel, ya que está garantizado en la Constitución Nacional, en instrumentos internacionales y en varias leyes nacionales. A partir de los años noventa del siglo XX se fueron dando importantes avances legales que intentan combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, y la violencia sexual en todas sus formas. La violencia de género se cobra vidas cotidianamente, cercena sueños de niñas y adolescentes que han sido abusadas sexualmente, mutila física y mentalmente a decenas de mujeres que viven enclaustradas en sus hogares, bajo el dominio de hombres agresores amparados por una sociedad todavía bastante patriarcal, machista y discriminatoria hacia las mujeres, y ante los ojos de un Estado de accionar torpe, lento, con poca voluntad y disponibilidad de recursos para combatirla.

Visibilizar el problema, poniendo en contexto las consecuencias de la violencia de género, generar estadísticas que permitan cuantificar los casos, aplicar justicia para combatir la alta impunidad y promover una comunicación no discriminatoria ni justificativa de la violencia, son tareas urgentes que realizar. Sin embargo, los esfuerzos del Estado son acotados, insuficientes e incluso ineficientes en algunos ámbitos, sobre todo a la hora de acceder a la justicia o de hacer extensivos los servicios a todo el país. Entre los principales actores sociales, los medios de comunicación deberían hacer una profunda revisión sobre la cobertura, las formas y los contenidos que difunden al informar sobre los casos de violencia de género.

Sobre estos temas centrales para luchar contra la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, se centrará este artículo que pretende ofrecer un panorama lo más completo posible sobre las leyes vigentes, y las políticas, planes y programas que el Estado implementa en el marco de su obligación de garantizar una vida libre de violencia en Paraguay.

¹ Este artículo está centrado en la violencia hacia las mujeres, aunque excluye el abordaje de la trata de personas y la violencia hacia niñas y niños, ya que estos temas son incluidos en otros artículos del informe sobre derechos humanos. El artículo presentado se nutrió con información proveída por distintas instituciones del Estado: Ministerio de la Mujer, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio Público y Policía Nacional. La recolección de datos y realización de entrevistas estuvo a cargo de Mirna González Vera y de la sistematización de información de prensa son responsables Ofelia Martínez y Rafael Martínez, integrantes del Área Mujer del CDE.

MARCO LEGAL: LEYES PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

El Estado paraguayo tiene el compromiso constitucional de proteger contra la violencia en el ámbito familiar desde 1992², año que se promulga una nueva Carta Magna, en el marco de un proceso de cambios y vigencia de libertades después de la larga dictadura militar que fue derrocada en 1989. Grupos sociales y movimientos de mujeres que demandaban igualdad de derechos tuvieron una activa participación en la elaboración de propuestas para que la nueva Constitución incluyera derechos y garantías que consagraran la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la no discriminación y la obligación de que el Estado promueva las condiciones y cree “los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”³. Años antes, todavía durante el régimen dictatorial stronista, Paraguay ratificó por Ley N.º 1215/1986 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés. El Comité CEDAW emitió en 1992 la Recomendación General N.º 19, referida especialmente a la violencia contra la mujer, incluyendo recomendaciones concretas a los Estados para que estos:

[...] velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Deben proporcionarse servicios apropiados de protección y apoyo a las víctimas. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los funcionarios de hacer cumplir la ley y otros funcionarios a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención⁴.

Otro instrumento internacional que forma parte del marco legal paraguayo es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Belém do Pará),

2 Constitución Nacional, art. 60 - De la protección contra la violencia: “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad”.

3 Constitución Nacional, artículo 48.

4 CEDAW, Recomendación General N.º 19, párrafo 24, inciso b.





ratificada por Paraguay en 1995 por Ley N.º 605, en tanto que en 2001 se ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW por Ley N.º 1683.

Entre las leyes vigentes que abordan distintos aspectos referidos a la no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia de género están: la Ley del Divorcio (N.º 45/1991); la reforma parcial del Código Civil (Ley N.º 1/1992), primera ley aprobada bajo la nueva Constitución Nacional que derogó numerosos artículos que discriminaban a la mujer, especialmente los referidos a igualdad de derechos y obligaciones en el matrimonio, reconocimiento de la unión de hecho y del concubinato, entre otros; otra modificación del Código Civil permitió la igualdad de los hijos e hijas en el derecho hereditario (Ley N.º 203/1993). En 1992, la Ley N.º 34, por la cual se creó la Secretaría de la Mujer, establecía como uno de los cinco principales objetivos la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer” (art. 2, inc. e). En julio de 2012, este organismo pasó a convertirse en Ministerio de la Mujer por Ley N.º 4675, asumiendo los mismos objetivos y fines fijados en la anterior ley.

En tanto, el Código Penal se modificó en 1997 por Ley N.º 1160, después de 83 años de vigencia, incorporando importantes cambios para combatir la violencia de género, sexual y familiar, entre los cuales se destacan⁵:

- reconocimiento de que los delitos y crímenes sexuales afectan la autonomía de las personas.
- introducción de la figura de la coacción sexual.
- introducción de la figura del acoso sexual.
- consideración específica del abuso sexual de niños, de personas bajo tutela y del incesto.
- consideración del proxenetismo, la rufianería y la trata de personas.
- penalización del incumplimiento del deber alimentario.
- consideración específica de la violencia familiar.
- eliminación de casi todas las referencias a la honra femenina vinculada con su vida sexual.

5 Soto, Clyde. “Promulgación del Código Penal: final de un largo proceso”, en *Informativo Mujer N.º 105, año 9, noviembre de 1997*. Asunción, CDE, pág. 6.

Desde su vigencia en 1998, el Código Penal sufrió varias modificaciones, algunas de ellas relacionadas con la violencia de género, sexual y familiar. En 2008, la Ley N.º 3440 modificó, entre otros, los artículos 128 sobre violencia sexual, sobre trata de personas (art. 129 a, 129 b y 129 c), sobre abuso sexual en personas internadas (art. 131), sobre actos exhibicionistas (art. 132), sobre maltrato de niños y adolescentes (art. 134), abuso sexual en niños (art. 135), estupro (art. 137), actos homosexuales con personas menores (art. 138), proxenetismo (art. 139) y pornografía relativa a niños y adolescentes (art. 140). También fue modificado el artículo 229 sobre violencia familiar, incluyendo la violencia psíquica y la pena privativa de libertad⁶, aunque no excluyó la habitualidad de la violencia, lo que genera una traba importante para accionar penalmente contra la persona agresora si no se cuenta con antecedentes de denuncia de hechos de violencia.

Este año, en junio de 2012, se modificó nuevamente el artículo 229 del Código Penal por Ley N.º 4628, ampliando la pena privativa de libertad a tres años (aunque conserva la opción de multa) y excluyendo la reiteración en caso de existir lesiones, según lo establece el artículo 111 del mismo Código Penal. Con esta modificación se amplía la posibilidad de la acción penal en los casos en que existe daño a la salud física o psíquica de la persona agredida. Hasta ahora, muchos casos de violencia doméstica y familiar no se llevaban al ámbito penal por causa de la exigencia de habitualidad o reiteración de violencia exigida por la ley. Quizá también esta modificación legal podría aportar en la disminución de los feminicidios, ya que todos los casos de asesinatos de mujeres son resultado de una larga historia de violencias reiteradas no atendidas por la justicia penal. Otra modificación legal que está en estudio en la Cámara de Diputados se refiere a un proyecto que modifica los artículos 128, 132, 135, 137 y deroga el artículo 131 del Código Penal; fue presentada por la diputada Aída Robles y propone aumentar las penas en los casos de violencia sexual⁷.

Desde el año 2000 Paraguay cuenta con una Ley contra la Violencia Doméstica (Ley N.º 1600) que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o

6 El anterior artículo 229 señalaba que: “El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa”. El texto modificado dice: “El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa”.

7 Este proyecto fue aprobado en general en una sesión de la Cámara Baja en noviembre de este año.



sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (art. 1). Es una ley ampliamente conocida y utilizada desde su vigencia, hace ya 12 años, aunque al ser del ámbito civil, tiene limitaciones referidas a la protección real que puede ofrecer a las víctimas que denuncian sus casos ante la Justicia y al cumplimiento efectivo de las medidas de restricción aplicadas a la persona agresora.

Por esta razón, y respondiendo a una evaluación sobre el alcance de esta ley y sus limitaciones, la Secretaría de la Mujer promovió un acuerdo entre la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados y la Corte Suprema de Justicia, para coordinar acciones “vinculadas a la movilización de apoyos al proceso de debate en la sociedad paraguaya y de elaboración de un anteproyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”, que será presentado este año⁸.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SERVICIOS ESTATALES EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia contra la mujer ha sido desde hace mucho tiempo una de las principales luchas de las feministas y las organizaciones de mujeres que trabajan por la igualdad en el mundo, y gracias al esfuerzo de ellas se fue transformando la idea de que es un problema netamente del ámbito privado, íntimo y familiar, y se logró que los Estados asumieran su responsabilidad en promover las acciones necesarias para su erradicación. El Estado paraguayo lo hizo al incluir constitucionalmente el derecho a una vida libre de violencia en 1992, ratificar numerosos compromisos internacionales y disponer que un organismo estatal tenga entre sus principales fines dicho compromiso. Es así que en 1993, año en que inicia su funcionamiento, la Secretaría de la Mujer lanza el primer “Plan nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer”, cuyos principales

8 Según informaciones proveídas por el Ministerio de la Mujer, la redacción del anteproyecto de ley, que finalizó en agosto de 2012, estuvo a cargo de una comisión redactora conformada por representantes de los tres poderes del Estado y será presentado al Congreso Nacional en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que se conmemora cada 25 de noviembre. Hasta el momento, la sociedad civil no ha sido invitada a participar del proceso y tampoco se conoce el contenido de dicho anteproyecto.

objetivos giraban en torno a la sensibilización del funcionariado público; la implementación de estrategias educativas que ayuden a prevenir la violencia; la creación y modificación de leyes; la incidencia en los organismos del Estado para incorporar la perspectiva de género en su accionar; la creación de instancias de asistencia a víctimas de violencia; el acceso a la justicia y la promoción de campañas educativas que fomenten la igualdad de género⁹.

Veinte años después de este primer plan del Estado, mucha agua ha pasado bajo el puente. Mirando positivamente el camino andado, se puede decir que ha habido cambios: existen Secretarías de Género en varias instituciones públicas, han mejorado las leyes, existen servicios de atención a víctimas, se realizan campañas de sensibilización, entre otros. Sin embargo, la violencia de género se cobra cotidianamente vidas de mujeres, principalmente jóvenes, pues los avances son insuficientes porque:

- no existe un real acceso a la justicia;
- los presupuestos asignados a los planes y las políticas vigentes no permiten extender la cobertura de los servicios existentes a todo el país;
- los medios de comunicación refuerzan cotidianamente la cultura machista y patriarcal; y
- la sociedad tolera, encubre y justifica los actos de violencia de género.

ACCIONES DEL ESTADO PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

MINISTERIO DE LA MUJER¹⁰

La lucha contra la violencia de género es quizá la principal actividad del Ministerio de la Mujer desde su creación¹¹, y ha sido incluida como uno de los ejes prioritarios en los tres planes de igualdad que ha diseñado y puesto en marcha en estos 20 años de funcionamiento. En el actual III Plan

9 Presidencia de la República, Secretaría de la Mujer. *Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer*. Asunción: SMPR, 1996.

10 La información incluida en este apartado ha sido proporcionada por el Sedamur y también se ha consultado la página web del Ministerio de la Mujer (www.mujer.gov.py) y los boletines mensuales distribuidos electrónicamente.

11 En ese entonces, Secretaría de la Mujer.





Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017), en el ámbito “VI: Una vida libre de violencia” se establece como objetivo general “prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer”, y tiene como líneas de acción la denuncia, la difusión, la sensibilización y capacitación, las propuestas de cambio en las normativas, el fomento a las iniciativas y la realización de estudios e investigaciones.

El Ministerio de la Mujer cuenta con un Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) que ofrece servicios de atención integral, información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia, y cuenta con un único local en la capital. Para desconcentrar sus servicios, en 2012 habilitó tres centros regionales de referencia en distintos puntos del interior del país: Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty¹². Estos centros tienen el principal objetivo de desconcentrar los servicios y ofrecer a mujeres víctimas de violencia y de trata de personas del interior del país la posibilidad de acceder a información y asesoramiento profesional (especialmente en los ámbitos jurídico y psicológico), y además promover acciones de prevención y capacitación a agentes públicos de otras instituciones del Estado.

El Sedamur se ha convertido en el principal referente de los servicios públicos de atención a víctimas de violencia de género, y en lo que va del año 2012 ha atendido en total 674 casos (cuadro 1). Sin embargo, tiene como limitaciones importantes el horario de atención y la acotación de los servicios ofrecidos, que tienen que ver con las partidas presupuestarias, también limitadas, que el Estado asigna al Ministerio de la Mujer. Ciertamente, los proyectos de mayor envergadura implementados por este organismo en la lucha contra la violencia de género provienen de la cooperación internacional.

CUADRO 1. Casos atendidos en Sedamur (enero-agosto 2012)

Tipo de violencia	Cantidad
Violencia sexual y otras	73
Violencia física y otras	308
Violencia económica y otras	169
Violencia psicológica y otras	124
TOTALES	674

Fuente: Ministerio de la Mujer - Sedamur (octubre de 2012).

12 Y está en marcha la habilitación de un cuarto centro de referencia en la ciudad de Pedro Juan Caballero.

A fines de 2010 se inauguró el primer albergue para víctimas de violencia en el departamento Central, denominado Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval”, con capacidad para 50 personas, y cuyos servicios son: “alojamiento temporal, atención y apoyo psicológico, asesoría y acompañamiento legal, atención y apoyo médico, terapia ocupacional, información y capacitación sobre sus derechos, apoyo a la continuidad de los programas educativos escolares para los niños y niñas hasta 12 años ingresados(as) con sus madres y acceso a programas de generación de ingresos a las mujeres”¹³. Desde su habilitación, en noviembre de 2010, se registra un total de 186 personas que han recibido albergue en este refugio (cuadro 2).

CUADRO 2. Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval”

Personas albergadas	Diciembre 2010	Enero a diciembre 2011	Enero a septiembre 2012
Mujeres	3	45	24
Sus hijos e hijas	6	66	42
TOTALES	9	111	66

Fuente: Ministerio de la Mujer - Sedamur (octubre de 2012).

Otro servicio inaugurado en noviembre de 2011 ha sido la atención telefónica denominada SOS Mujer 137, que consiste en un sistema de línea de respuesta rápida a mujeres en situación de violencia doméstica e intrafamiliar. Desde su instalación, en septiembre de 2012, este servicio atendió en total 5.099 llamadas. La línea 137 de atención a la mujer es un servicio especial de tres cifras de orientación telefónica que tiene cobertura nacional, las 24 horas del día, inclusive los fines de semana y días feriados. Está orientado a brindar respuestas claras y eficientes a las mujeres ante las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar.

Este nuevo producto amplía el servicio de asistencia psicológica, legal y de albergue temporal que se brinda en el Sedamur y refuerza el trabajo que realizan la Policía Nacional y el Ministerio Público. La llamada es gratuita y se realiza desde línea baja. Pueden llamar a la línea todas las personas que tengan conocimiento de un caso de violencia doméstica

13 Información proveída por Sedamur.



e intrafamiliar contra una mujer o las mismas mujeres que sean víctimas. Es atendida por personal especialmente capacitado para la valoración de riesgo vital, toma y derivación de casos, y cuenta con el apoyo de profesionales de psicología especializadas en brindar contención emocional.

Otras acciones relevantes para combatir la violencia de género emprendidas por el Ministerio de la Mujer –además de las ya mencionadas– son la elaboración del anteproyecto de ley integral de violencia, la sostenida capacitación a funcionarios y funcionarias de distintas instancias estatales, así como la realización de campañas de sensibilización sobre el derecho a una vida libre de violencia de género¹⁴.

PODER JUDICIAL: LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Desde hace unos años, en el Poder Judicial también se ven algunos esfuerzos para luchar contra la violencia de género, aunque el cumplimiento de las leyes vigentes y el acceso a la justicia son dos de los principales problemas que existen en este ámbito. Desde el 2010, la Corte Suprema de Justicia cuenta con una Secretaría de Género, dando cumplimiento a normas nacionales e internacionales, así como al plan estratégico 2004-2010, que tiene entre sus fines “posibilitar el acceso a la justicia, en especial a los sectores vulnerables” (Acordada N.º 609).

Este organismo judicial procura “promover la incorporación e institucionalización del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres en la administración de justicia”¹⁵ y dar seguimiento al cumplimiento de acordadas judiciales que apuntan a mejorar las condiciones de acceso a la justicia para las mujeres. La Corte Suprema de Justicia ha aprobado numerosas acordadas judiciales al respecto. Las principales son:

- **ACORDADA N.º 633 - 20/06/2010.** Ratificación del contenido de las “100 Reglas de Brasilia” sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad.
- **ACORDADA N.º 642 - 24/08/2010.** Canalización a través de la Oficina Permanente de la Corte Suprema de Justicia de las denuncias sobre violencia doméstica ingresadas fuera del horario normal de atención al público de los juzgados de paz de la capital.

¹⁴ Este año impulsó la campaña “Empresas seguras, libres de violencia hacia las mujeres”, que forma parte del programa regional “Combatir la violencia contra la mujer en Latinoamérica”, promovido por la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

¹⁵ Tríptico de la Secretaría de Género, disponible en <http://www.pj.gov.py/contenido/136-secretaria-de-genero/136>.

- **ACORDADA N.º 657 - 9/11/2010.** Establecimiento de directrices de la Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial del Paraguay.
- **ACORDADA N.º 662 - 14/12/2010.** Reglamentación del procedimiento de la Oficina de Atención Permanente para la presentación de denuncias sobre violencia doméstica.
- **ACORDADA N.º 705 - 26/05/2011.** Uso extensivo del Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE) a los juzgados de paz de toda la República¹⁶. Los datos recopilados en 2012 en el marco de esta Acordada se registran en los cuadros 3 y 4.

CUADRO 3. Registro de denuncias de casos de violencia doméstica y familiar en los juzgados de paz – Enero a octubre de 2011*

Victimario(a)	Víctimas mujeres	Víctimas hombres	Sin datos
Pareja/expareja	3.982	249	13
Padre/madre	117	68	0
Hijo/hija/hijastro/hijastra	168	69	2
Otros(as) parientes	309	36	4
Sin datos	189	21	2
TOTALES	4.765	443	21
Porcentaje	%	%	%
Pareja/expareja	93,83%	5,87%	0,31%
Padre/madre	63,24%	36,76%	0,00%
Hijo/hija/hijastro/hijastra	70,29%	28,87%	0,84%
Otros(as) parientes	88,54%	10,32%	1,15%
Sin datos	89,15%	9,91%	0,94%

* Datos de 103 juzgados de paz, que representan el 36,92% del total de juzgados de todo el país.

Fuente: Corte Suprema de Justicia - Secretaría de Género.

16 La vigencia de esta acordada es lo que permite actualmente la existencia de datos de casos sobre violencia doméstica e intrafamiliar. Ciertamente, aún no se ha logrado que todos los juzgados de paz reporten la documentación, pero existen avances en relación con la anterior Acordada N.º 654 del 24 de abril de 2007, por la cual se estableció un convenio marco entre la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República para la implementación por los juzgados de paz del formulario de registro de violencia a nivel nacional, así como el intercambio de informaciones sobre la violencia doméstica e intrafamiliar.



CUADRO 4. Personas procesadas por violencia familiar y coacción sexual

Causas penales 2012	PERSONAS PROCESADAS			TOTAL
	Mujeres	Hombres	S/D	
Violencia familiar	29	885	465	1.379
Coacción sexual	9	194	77	280
TOTAL	38	1.079	542	1.659

Fuente: Corte Suprema de Justicia - Dirección de Tecnología y Comunicación (octubre de 2012).

MINISTERIO PÚBLICO

Cuenta con el Centro de Atención a Víctimas, donde, según sus registros, en lo que va del año 2012 se han atendido 523 casos de violencia familiar, de los cuales el 89% de las víctimas son mujeres y el 11% hombres, en tanto que durante el año 2011 registraron 369 casos de violencia doméstica, siendo el 82% de las víctimas mujeres y el 18% de hombres que han sido víctimas de algún tipo de violencia familiar¹⁷.

Este organismo que, según establece la Carta Magna, “representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado [...]”¹⁸, se constituye en una de las instituciones clave cuando se habla de lucha contra la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, ya que tiene la atribución de “ejercer la acción penal en los casos en que, para iniciarla o seguirla, no fuese necesaria la instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley”¹⁹. El Código Penal vigente establece que la violencia familiar puede ser perseguida penalmente. Sin embargo, ya se han mencionado las limitaciones que tiene el artículo 229 sobre violencia familiar, a lo que hay que sumar que el Ministerio Público no demuestra voluntad para enfrentar la violencia familiar –que es una de las principales formas que adopta la violencia de género– en el ámbito penal. En su plan estratégico 2011-2016 no se menciona tan siquiera la perspectiva de género ni se hace alusión alguna a las mujeres como sector vulnerable, como ya lo hacen otras instancias del Estado paraguayo. Por parte de la población existe una decepción manifiesta hacia esta institución y sus autoridades. Los medios de prensa cotidianamente informan sobre

17 Datos recogidos del Centro de Atención a Víctimas - Ministerio Público, octubre de 2012.

18 Constitución Nacional, artículo 266.

19 Constitución Nacional, artículo 268, inciso 3.



distintos tipos de denuncias referidas a la inacción o complicidad de fiscales y fiscalas en casos de violencia de género.

No obstante, se reconocen algunas acciones coordinadas que el Ministerio Público emprende con otras instancias estatales en la elaboración de manuales y protocolos de atención en el ámbito de la violencia de género, doméstica e intrafamiliar (se informará sobre este punto más adelante). Otro avance es que desde el año 2006 el Ministerio Público implementa el uso de la cámara Gesell²⁰ como un recurso de protección para niños, niñas, adolescentes y personas en condiciones especiales, en los casos en que se abre un proceso. Actualmente existe una en la capital y otra en Ciudad del Este.

En el cuadro 5 se registran las causas penales abiertas por las fiscalías referidas a hechos asociados a la violencia de género²¹.

**CUADRO 5. Ministerio Público -
División de Denuncias Penales - 2012***

Hecho punible	Cantidad
Abuso sexual en niños	36
Abuso sexual en personas bajo tutela	1
Acoso sexual	13
Coacción sexual	38
Incumplimiento en el deber alimentario	190
Maltrato de menores	30
Trata de personas	22
Violencia familiar	328
TOTAL	658

* Enero a octubre de 2012.

Fuente: División de Denuncias Penales - Ministerio Público (octubre de 2012).

- 20 La cámara Gesell es "un dispositivo que consta de dos habitaciones contiguas separadas con una división de vidrio especial, que permite que el personal encargado de la investigación observe a las víctimas mientras estas brindan sus testimonios, los que son registrados en un soporte digital videograbador [. . .]. Esta diligencia que forma parte de la investigación fiscal tiene el objetivo de evitar que los niños(as) adolescentes o personas en condiciones especiales, se vean afectados nuevamente de manera psicológica (revictimizados) al tener que relatar (y experimentar) varias veces la agresión, a las autoridades que realizan la investigación" (documento entregado por el Centro de Atención de Víctimas - octubre de 2012).
- 21 Este cuadro se ha elaborado sobre la base de un listado completo de hechos punibles consignados por el Ministerio Público en la información proveída. La selección de los hechos punibles incluidos en el cuadro es totalmente arbitraria, ya que se han elegido aquellos hechos que podrían estar relacionados con la violencia de género, pero están excluidos otros, como la lesión grave, atropello a domicilio, homicidio doloso, etc., que también podrían responder a casos penales originados por violencia de género.



COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA POR RAZONES DE GÉNERO

Al iniciarse el gobierno de Fernando Lugo, en agosto de 2008²², los ministerios del Interior, de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), liderados por la Secretaría de la Mujer, se propusieron trabajar coordinadamente para enfrentar la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. Para ello conformaron un Comité Interinstitucional de Atención Integral de la Violencia por razones de Género, y se comprometieron a: i) promover la sensibilización y capacitación de las instituciones en derechos humanos y de género; ii) fortalecer las redes de atención a las víctimas; iii) implementar protocolos de atención e impulsar presupuestos especialmente destinados a ampliar los servicios de atención a las víctimas de violencia. Posteriormente se sumaron a este espacio interinstitucional el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia.

En estos cuatro años de trabajo coordinado se implementaron:

- **LA DIVISIÓN DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.** La Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior, con el apoyo de la cooperación internacional, habilitó desde febrero de 2010 cinco comisarías especializadas de atención, tres en la capital, una en el área metropolitana y una en el interior del país. Desde su instalación, en las cinco comisarías de atención especializada fueron atendidas en total 10.678 denuncias de violencia (cuadro 6)²³.



22 Gobierno que fuera derrocado por un golpe parlamentario ocurrido el 22 de junio de 2012. Este hecho político generó un corte abrupto en la implementación de importantes políticas públicas dirigidas a los sectores más desprotegidos de la población.

23 Si bien estas unidades especializadas están dirigidas especialmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes, son atendidos hombres que sufren violencia intrafamiliar.

CUADRO 6. Casos atendidos - División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes - Policía Nacional

Víctimas	2010	2011	2012*
Mujeres	1.667	3.047	2.119
Niños	321	587	294
Niñas	429	458	264
Adolescentes mujeres	-	-	110
Adolescentes varones	-	-	30
Hombres	379	610	363
TOTALES	2.796	4.702	3.180

* De 1 de enero a 30 de septiembre de 2012.

Fuente: Policía Nacional - Dirección de Apoyo Técnico - Departamento de Asuntos Familiares - División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes (octubre de 2012).

- **EL PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE MUJERES, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR.** En el 2010, el MSPBS diseñó y puso en marcha este programa que, en su primera etapa, implementa servicios especiales de atención en seis hospitales públicos de la capital, en los cuales se aplican, en forma piloto, unos formularios de registro, flujogramas genéricos de atención integral y protocolos de atención especialmente diseñados para la atención de víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, así como también se trabaja en el desarrollo de un plan de capacitación desde las perspectivas de género y de derechos humanos dirigido al funcionariado público de salud. En el marco de estos servicios especializados se trabaja en potenciar los equipos interdisciplinarios locales, con el fin de dinamizar y fortalecerlos para que brinden un servicio de calidad y desde las perspectivas de derechos y de igualdad de género.

Este trabajo es coordinado por un equipo técnico multidisciplinario conformado por representantes de distintas áreas de trabajo del MSPBS, al que se ha sumado el Ministerio Público, ante la necesidad de ofrecer un servicio interdisciplinario que permita establecer una





serie de procedimientos que brinden, por un lado, atención integral a las víctimas de violencia en el ámbito de la salud y, por el otro, generar evidencias que sirvan de pruebas en los casos en que se abran causas penales en el ámbito de la justicia. El avance más relevante de este trabajo interdisciplinario es que ya se cuenta con un manual elaborado para el efecto, que está en proceso de aprobación por las instancias correspondientes para su aplicación.

- **INICIO DEL REGISTRO ÚNICO DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO.** A fines de 2010, el Comité Interinstitucional aprobó la conformación de una mesa técnica para la elaboración y funcionamiento de un registro unificado de servicios públicos dirigidos a mujeres víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar. Este registro está en su etapa preliminar, para lo cual se desarrollaron previamente varias tareas: i) revisión del tipo y calidad de información que se recopila en cada instancia; ii) diseño y puesta en marcha de los programas informáticos que serán utilizados, de manera a contar con un sistema unificado de registro y uso compartido de la información; iii) desarrollo de capacidades técnicas para el mejoramiento de los sistemas de registros que existen actualmente; y iv) elaboración de un protocolo de seguridad para el tratamiento y manejo de la información compartida.

Como se puede observar, existen avances en el Estado, aunque la mayoría de las acciones estatales están centralizadas en las instituciones públicas ubicadas en la capital o en zonas aledañas, lo que indica la situación de orfandad en la que se encuentran las personas víctimas de violencia en cualquier punto del interior del país, donde prácticamente no existen lugares adonde recurrir, salvo esos tres centros de referencia instalados este año por el Ministerio de la Mujer. La ampliación y descentralización de los servicios son entonces las medidas más urgentes que debería implementar el Estado para combatir con mayor eficiencia la violencia de género.

- **LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN.** A nivel municipal, solo la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción cuenta con el Centro de Referencia de la Mujer, en el Centro Municipal N.º 7, donde ofrece servicios gratuitos de profesionales psicólogos y psi-

cólogas y abogados y abogadas²⁴. De enero a junio de 2012, esta Dirección informó haber atendido 150 casos de violencia contra la mujer, y emprendido campañas de concientización con las comisiones vecinales. Además, este año elaboró un “Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2012-2016”, que está en proceso de aprobación por las autoridades pertinentes.

Este plan menciona, entre otros puntos, que su implementación permitirá “abordar de manera continua e integral la diversidad de situaciones y motivos que generan desigualdad, discriminación, exclusión y violencia en contra de la población femenina del municipio”²⁵. El legislativo municipal capitalino también ha tenido la iniciativa de generar un anteproyecto de ordenanza municipal que permita ofrecer servicios de prevención y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género, intrafamiliar y doméstica y desarrollar programas de prevención en los barrios²⁶, que está en etapa de estudio en la Junta Municipal.

CASOS EN PARAGUAY: EL FEMINICIDIO SE PODRÍA EVITAR SI LA JUSTICIA ACTUARA CON CELERIDAD

De enero a octubre de 2012 los medios de prensa han informado sobre el asesinato de 32 mujeres en manos de su pareja o expareja (esposo, concubino, novio, amante)²⁷. Este número indica que cada 11 días es asesinada una mujer por razones de género. De los 32 casos, 6 corresponden a adolescentes de entre 15 a 19 años, 12 a mujeres jóvenes de 20 a 29 años, 10 de ellas tenían entre 30 a 49 años, apenas dos mujeres sobrepasaban los 50 años y de dos no se tienen datos²⁸.

Aparte de ser mujer y joven, aparece otro factor de alto riesgo: que existan antecedentes de violencia de género. Ninguno de los casos

24 Información del diario La Nación, 6 de junio de 2012, pág. 41.

25 “Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2012-2016”, en el marco del proyecto “Más mujeres, más democracia”, implementado por la Asociación Trinidad y la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción, con el apoyo de ONU Mujeres. Mimeo, julio de 2012.

26 Información del diario La Nación, 1 de julio de 2012, pág. 53.

27 En cuatro de estos casos existen aún dudas respecto a la autoría del crimen. Incluso en uno ellos, el marido de la víctima Zeneide Núñez Cohler fue inicialmente acusado del asesinato, días después fue liberado, para posteriormente volver a ser imputado.

28 Datos sistematizados por Rafael Martínez y recopilados de los siguientes diarios: ABC Color, Última Hora, Crónica, La Nación y Popular, de enero a octubre de 2012. También, según datos de la Policía Nacional, hasta agosto hubo más de 33 casos de feminicidio (La Nación, 15 de agosto de 2012, pág. 48).





publicados se refiere a un asesinato ocurrido “accidentalmente” en un arrebato. Todas las víctimas, o sus familiares, habían reportado haber sido víctimas de violencia dentro de la relación, incluso con denuncias presentadas ante las instancias correspondientes. Otro factor de riesgo que se suma es la ruptura de la relación. Todas estas víctimas de feminicidio tenían la espada de Damocles sobre ellas, aun cuando ya estaban separadas de su agresor y habiendo recurrido a la Justicia para ser protegidas. Pero la Justicia no estuvo disponible para ellas. La Justicia actúa amparando la impunidad y lo que ofrece a las víctimas de violencia que aún viven es el mensaje de que no se animen a separarse de sus agresores, ya que la relación debe ir “hasta que la muerte les separe”.

Otra característica que aflora en estos casos es el suicidio posterior del asesino, una vez que ha segado la vida de su (ex) mujer, lo que sucedió en siete de los casos ocurridos (21%), lo que indica el alto deterioro en el que se encuentra la salud mental del asesino. Por ello es también urgente que las políticas públicas incorporen servicios de atención a la salud mental, tanto de las víctimas como de sus agresores, servicio prácticamente no contemplado en ninguno de los programas vigentes. Es notable el caso de un hombre que fue beneficiado con el indulto presidencial en diciembre de 2011, y apenas un mes después de salir de la cárcel mató a su exconcubina y después se suicidó.

En el artículo referido al homicidio doloso, el Código Penal vigente establece altas penas en los casos en que el autor mata a su padre, a su madre, a su hijo, cónyuge, concubino o hermano²⁹, pero ello no desestimula el feminicidio, porque los hombres se sienten dueños del cuerpo y de la vida de quienes son o han sido en algún momento su pareja. Por ello, en Paraguay se empieza a discutir acerca de la necesidad de incorporar modificaciones legales para incluir el feminicidio como un tipo penal en la legislación paraguaya, entendiendo que es necesario visualizar el asesinato de mujeres como “la culminación de la violencia contra las mujeres” y que responde a “una fractura del Estado de derecho en favor de la impunidad. Por eso, el feminicidio es un crimen de Estado”, según lo señala Marcela Lagarde³⁰.

29 Código Penal, art. 105, Homicidio doloso: “1. El que matare a otro será castigado con pena privativa de libertad de cinco a quince años. 2. La pena será aumentada hasta 25 años cuando el autor matare a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino o a su hermano [...]”.

30 Esta definición ha sido extraída de: Echarrí Cánovas, Carlos y Ramírez Ducoing, Karla: 2011, 19. Una aclaración sobre la definición de feminicidio la hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar que el feminicidio que se produce en el ámbito de las relaciones de pareja debe denominarse feminicidio íntimo, y si es cometido por otras personas particulares o agentes del Estado, recibe el nombre de feminicidio no íntimo (Cladem: 2011, 124).

Sin embargo, aunque es también urgente que se asuma que el feminicidio es resultado de la inoperancia del Estado a la hora de aplicar justicia, no es menos cierto que nuevas leyes por sí solas no lograrán cambiar los fenómenos sociales. Más bien se deberían aunar los esfuerzos para pasar del discurso a la práctica: hacer cumplir las leyes existentes, promover el acceso real a la justicia, insistir en la responsabilidad que tienen los agentes públicos en cumplir cabalmente con sus funciones, así como de propiciar cambios culturales a partir de la difusión de una educación igualitaria, sin discriminaciones, fomentando la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos.

Un ejemplo de cómo la falta de una aplicación correcta de la ley impide acceder a la justicia es la resolución de una jueza de paz de la capital que emitió un dictamen sobre un caso de violencia doméstica, estableciendo que el agresor continúe viviendo con la víctima, a pesar de reconocer que ha existido violencia. La jueza Elvira Franco tuvo una actuación que es frecuente en muchos juzgados y comisarías del país, donde la víctima es presionada a continuar viviendo con su enemigo por el “bien de la familia”³¹.

Otro ejemplo de la desprotección por parte de las autoridades que tienen el deber de velar por la seguridad ciudadana es el caso de una mujer que fue asaltada y abusada sexualmente por un hombre que resultó ser un policía activo. Una primera muestra de la inoperancia de servicios fue la falta de respuestas por parte de la Policía al llamado de urgencia realizada al 911 por la hermana de la víctima. Quizá este caso hubiera pasado a engrosar la larga lista de hechos de violencia sexual no perseguidos judicialmente, si no fuera porque la víctima, apenas liberada de su agresor, recurrió a la comisaría más cercana para denunciar el hecho. Allí le esperaba otra sorpresa: el violador que acababa de atacarla llegaba, casi al mismo tiempo, al lugar de la denuncia, que resultó ser su lugar de trabajo, nada menos que una de las comisarías especializadas en atención a víctimas de violencia. El agresor intentó huir –amparado por la complicidad de sus compañeros policías– cuando se percató de que su víctima lo había reconocido, pero no logró su objetivo ya que fue detenido y enviado a prisión preventiva. Pero la historia no quedó allí, ya que en el marco de la investigación fiscal surgieron otras denuncias de mujeres que dijeron haber sido víctimas del mismo violador.

31 Información del diario ABC Color, 9 de mayo de 2012, pág. 67.





Pero no solo la Policía tiene entre sus filas a abusadores y violadores. En febrero de 2012, una joven estudiante de la Academia Militar denunció ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados que fue víctima de abuso sexual como medida de castigo aplicada por sus superiores de la Fuerza Aérea. La denunciante afirmó que conocía otro caso de una compañera que también fue castigada con una violación, y que como consecuencia del abuso quedó embarazada y fue obligada a abortar. Lastimosamente, el caso ya no fue cubierto posteriormente por los medios, desconociéndose las acciones que se realizaron como parte de dicha denuncia.

Un último aspecto que debe ser abordado cuando se habla de violencia de género es el rol que juegan los medios de comunicación en la preservación de una cultura machista y violenta hacia las mujeres. La cobertura mediática de los hechos de violencia de género resulta en una nueva violencia, ya que presenta la información sesgada, justifica el hecho violento, acusa a la víctima de provocar la violencia y protege al agresor. Portadas sangrientas, titulares que con un supuesto humor encubren la agresión y justifican la violencia, tales como “Polarizó a lapa con feroz paliza”; “Siete ‘endemoñados’ violan a tres hermanas”; “Ablandó a su lapa³² porque le dijo que no”; “Ka’ure corrigió a su esposa embarazada”, deben ser erradicados. La difusión de imágenes e información sobre hechos que, de una u otra manera, refuerzan los estereotipos de género, atentan diariamente contra los derechos de las mujeres, al justificar que los feminicidios son crímenes pasionales (la mujer tiene que responder siempre a los sentimientos del varón) o que la violación ocurre porque una mujer estuvo sola a altas horas de la noche o vestida de manera “provocativa” o que los maltratos físicos y psicológicos son producto de la desobediencia de la esposa o pareja del hombre (no le hizo la cena, no le pidió permiso para salir, etc.). Los medios tienen mucho que hacer para aportar en este ámbito, ya que una vida sin violencia se cultiva a través de las imágenes, el lenguaje, los discursos. Hay que apostar a este cambio.

32 “Lapa” es un diminutivo de “la patrona”, que es una forma popular y pintoresca de llamar a la esposa.

RECOMENDACIONES

- Apostar por una educación igualitaria y no discriminatoria por razones de género desde la temprana edad escolar, de manera que niñas y niños aprendan a convivir y compartir en un marco de respeto a las diferencias, la diversidad y la pluralidad. Para ello será necesario primero invertir en los recursos humanos del sector docente, donde la cultura machista es preponderante. Esta recomendación se repite año tras año.
- Trabajar con los medios de comunicación para promover el uso de un lenguaje no sexista, la erradicación de la imagen de la mujer objeto y difundir información no sensacionalista sobre los casos de violencia de género.
- Continúan siendo de actual vigencia las observaciones finales que el CEDAW dictó al Estado paraguayo en octubre de 2011:
 - a) acelerar la adopción de una ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en consonancia con el Convenio y la Recomendación General N.º 19 (1992) sobre violencia contra la mujer;
 - b) luchar eficazmente contra todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia física, psicológica y la económica, asegurando que los autores de esos actos sean enjuiciados y sancionados y que las mujeres sean efectivamente protegidas contra las represalias;
 - c) intensificar sus esfuerzos para sensibilizar a los funcionarios públicos, cumplir la ley, el Poder Judicial, de salud, y los trabajadores sociales, y reforzar la conciencia sobre el hecho de que esa violencia es social y moralmente inaceptable y constituye una discriminación contra las mujeres y viola sus derechos humanos; y
 - d) mejorar la colaboración y coordinación con organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones femeninas, para fortalecer la aplicación y seguimiento de la legislación y los programas destinados a eliminar la violencia contra las mujeres (Observaciones finales del CEDAW. Quincuagésimo periodo de sesiones, Ginebra, 3-21 de octubre de 2011)³³.

33 Documento distribuido el 21 de octubre de 2011. Original en inglés. Versión anticipada no editada. CEDAW/C/PRY/CO/6.



BIBLIOGRAFÍA

- AECID, Unicef, OPS, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar 2010-2015. Asunción: 2010.
- Echarri Cánovas, Carlos y Ramírez Ducoing, Karla. *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*. Primera edición, 2011. ONU Mujeres, LXL Legislatura, Cámara de Diputados, Indujeres, Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicidMx1985-2009.pdf.
- Ley N.º 1160/1997 - Código Penal. Texto consolidado con la ley modificatoria N.º 3440/2008. Colección Legislación Paraguaya Edición 2008. Asunción: Intercontinental Editora, 2008.
- OEA y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Mesecvi). Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará. Washington: 2012.
- Ramírez Huarotto, Beatriz y Llaja Villena, Jeannete. *Los lentes de género en la justicia internacional. Tendencias de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relacionada a los derechos de las mujeres*. Lima: Cladem, 2011.
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. *Plan nacional para la prevención y sanción de la violencia contra la mujer*. Asunción, 1996.
- UNFPA y Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017. Asunción: 2008.





La violencia de género

se combate con cambios culturales y acceso a la justicia



2013

Aun cuando la violencia de género está en la agenda pública y existen diversas iniciativas y políticas para combatirla, las actitudes y los comportamientos de la población en general indican que este tipo de violencia, que afecta especialmente a las mujeres, todavía es justificada y está arraigada como un problema del ámbito privado, dentro del cual los agresores gozan de total impunidad. En este contexto, se evidencia que el feminicidio no se detiene. Para colmo, las expresiones machistas del nuevo presidente demuestran el desconocimiento de los derechos humanos y el marco legal de protección vigente, así como de convenios internacionales que comprometen al país en el combate a la violencia de género.

INTRODUCCIÓN¹

Paraguay es un país profundamente machista y patriarcal. En este contexto, aun cuando la violencia de género² está en la agenda pública y existen diversas iniciativas y políticas para combatirla, las actitudes y los comportamientos de la población en general indican que este tipo de violencia, que afecta especialmente a las mujeres, todavía es justificada y está arraigada como un problema del ámbito privado, dentro del cual los agresores gozan de total impunidad.

Los medios de comunicación no escapan a esta forma de pensar y reproducen diariamente los hechos de violencia de género como situaciones normales e incluso con un estilo jocoso, mostrando un absoluto irrespeto ante la víctima. Es así que la violencia de género, en todas sus formas, pasa como algo amarillista que sirve para alimentar páginas y páginas de información, con una absoluta falta de comprensión del origen de la violencia de género: el poder que ejerce una persona (generalmente el varón) sobre la mujer.

Más grave aún es el panorama cuando se cuenta con un flamante presidente de la República, que en un discurso público se refirió a nuestro país expresando su deseo de que sea “como una mujer linda y fácil”, teniendo a su alrededor a un séquito que aprobaba con aplausos su afirmación. Es claro que la postura del mandatario demuestra su machismo, pero también un desconocimiento (o no reconocimiento) de los derechos de todas las personas, del marco legal vigente que protege a las personas contra la violencia, y de las normas internacionales que exigen al Estado combatir la violencia de género. Mal comienzo para las insuficientes políticas vigentes, pero rápido desenmascaramiento de un jefe de Estado que con su declaración enfatiza su condición de macho, que considera a las mujeres un objeto sexual dispuesto a los requerimientos del varón.

1 Los datos referidos en este artículo fueron recopilados en diversas instituciones públicas, así como también se nutrió de información proveída por los principales medios de prensa de nivel nacional sistematizados por el CDE. La recolección de datos fue realizada por Mirna González Vera y la clasificación de información de prensa fue hecha por Ofelia Martínez y Rafael Martínez, integrantes del Área Mujer del CDE.

2 Es importante aclarar que el presente artículo se encuadra en la violencia contra las mujeres biológicas; los datos relacionados a violencia hacia mujeres trans se puede consultar en el artículo LGTBI del informe de la Codehupy de 2013.

MARCO NORMATIVO

LAS LEYES DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

La inclusión de la violencia de género en la agenda pública en Paraguay no tiene más de 20 años, y las políticas que existen para combatirla todavía son escasas, pero se ha avanzado en comparación a décadas atrás. La Constitución Nacional de 1992 incluyó un artículo de protección contra la violencia en el ámbito familiar, cuyo texto establece que: “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad” (art. 60).

También cuenta con dos instrumentos internacionales que abordan el tema de la violencia de género: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que ha sido ratificada por Ley N.º 1215/1986, y la Ley N.º 605/1995 referida a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Convención de Belém do Pará). En el año 1992, por su parte, el Comité de la CEDAW adoptó la Recomendación General N.º 19 por la cual los Estados signatarios de la CEDAW deben velar:

[...] por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Deben proporcionarse servicios apropiados de protección y apoyo a las víctimas. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley y otros funcionarios a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención³.

La CEDAW también cuenta con un Protocolo Facultativo ratificado por Paraguay por Ley N.º 1683/2001.

Existen además numerosas leyes nacionales que fueron creadas o modificadas incluyendo aspectos referidos a la violencia de género, doméstica e intrafamiliar: la Ley del Divorcio (N.º 45/1991), la reforma parcial del Código Civil (Ley N.º 1/1992), Ley N.º 4675/2012 que eleva

3 CEDAW, Recomendación General N.º 19, parág. 24, inc. b.





al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer⁴, el Código Penal (Ley N.º 1160/1997) que modificó sustancialmente varios contenidos, incluyendo cambios relevantes respecto a la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. A partir de este nuevo Código Penal, en 2008 y 2012 se dieron dos modificaciones legales relacionadas con el tema abordado.

- La **Ley N.º 3440/2008** modificó, entre otros, los artículos sobre violencia sexual (art. 128), sobre trata de personas (art. 129 a, b y c), sobre abuso sexual en personas internadas (art. 131), sobre actos exhibicionistas (art. 132), sobre maltrato de niños y adolescentes (art. 134), abuso sexual en niños (art. 135), estupro (art. 137), actos homosexuales con personas menores (art. 138), proxenetismo (art. 139) y pornografía relativa a niños y adolescentes (art. 140). También fue modificado el art. 229 sobre violencia familiar, incluyendo la violencia psíquica y la pena privativa de libertad⁵.
- Se modificó nuevamente el artículo 229 del Código Penal por **Ley N.º 4628/2012**, ampliando la pena privativa a tres años. No obstante, se conserva la multa como alternativa de prisión.

En el año 2000, una propuesta surgida de organizaciones sociales de mujeres fue convertida en una ley civil contra la violencia doméstica (Ley N.º 1600/2000). A partir de las experiencias de aplicación de esta ley, que tiene muchos vacíos para abordar las distintas situaciones que giran en torno a la violencia doméstica e intrafamiliar, los tres poderes del Estado elaboraron y presentaron al Congreso Nacional en noviembre del año 2012 un proyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género. Esta propuesta ya cuenta con un dictamen para su aprobación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, ha sido criticada desde la sociedad civil, la cual no tuvo participación en el proceso de elaboración del anteproyecto.

Dos organizaciones de mujeres, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem - Py), difundieron su postura respecto

4 Anteriormente Secretaría de la Mujer, según la Ley N.º 34/1992.

5 El anterior artículo 229 señalaba que: "El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa". El texto modificado dice: "El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa".

al citado anteproyecto de ley, señalando como principales problemas, los siguientes⁶.

- En el abordaje conceptual del proyecto se han creado nuevas definiciones respecto a determinadas situaciones, cuando ya se cuenta con dos normativas internacionales que contienen claros postulados sobre estas. Además, los nuevos conceptos incluidos en el proyecto son “incompletos, imprecisos, la palabra que se pretende definir se emplea en la misma definición. Algunos constituyen un retroceso respecto al Código Penal”.
- Se remite solamente a la mujer biológica y heterosexual como víctima de la violencia de género, dejando de lado a las personas trans (travestis, transexuales y transgéneros), así como a la violencia sufrida por las lesbianas en sus familias de origen o en su pareja.
- El proyecto plantea una excesiva judicialización de los casos de violencia, cuando debería incorporar otras formas y medidas para combatir el problema, como políticas de prevención, es decir, “de políticas públicas de remoción de los estereotipos de género en contraposición al desarrollo exagerado de las medidas penales”.
- No se determinan presupuestos específicos para la implementación de las medidas incluidas en el proyecto, lo que indica que anualmente las instancias respectivas deberían incorporar en sus proyectos montos concretos para el cumplimiento de la ley.
- El acceso a la justicia debería hacerse en un marco de celeridad y viabilidad, y no solo creando nuevas jurisdicciones especializadas, tal como se establece en el proyecto. Además, “los procedimientos son confusos, no se determinan las competencias para cada tipo de violencia”.

Sobre la base de estas críticas se generaron diversos espacios de discusión con relación a este proyecto, y desde la sociedad civil se solicitó la no aprobación, y que se genere un debate minucioso con participación amplia de las organizaciones sociales, especialmente de mujeres.

En el Congreso Nacional existen además otros proyectos de modificación de la Ley N.º 1600/2000 y del Código Penal referidos a la violencia

6 Véase en el documento “Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones claves al Estado paraguayo sobre violencia contra las mujeres - Paraguay 2013”, elaborado por la Codehupy, Cladem - Paraguay, CMP y el Equipo Feminista de Comunicación, marzo de 2013 (mimeo).





doméstica y la violencia sexual. El primero de ellos fue presentado por el diputado Hugo Rubín en octubre del año 2013, y pretende modificar los artículos 2 y 5 de la ley contra la violencia con el fin de contemplar la asistencia económica de la víctima y de sus hijas e hijos (si los hubiera) y un régimen de relacionamiento para con los hijos (art. 2), así como también ordena a los jueces de paz establecer las medidas, con determinación de periodos de tiempo que podrán ser revisados para la adopción de nuevas medidas o para dejarlas sin efecto⁷.

La propuesta de modificación del Código Penal fue presentada por las diputadas Emilia Alfaro de Franco, Aída Robles y Desirée Masi, quienes fundamentan su pedido en las recomendaciones de la CEDAW respecto a que el Código Penal prevé expectativas de penas muy bajas para hechos punibles contra la autonomía sexual y para aquellos cometidos contra niños, niñas y adolescentes. Es así como el proyecto presentado pretende aumentar las penas para los casos de coacción sexual y violación (art. 128), de abuso sexual en personas recluidas o internadas (art. 131), sobre los actos exhibicionistas (art. 132) y sobre el abuso sexual en niños y niñas (art. 135). Ambos proyectos de ley están en estudio actualmente.

QUÉ HACE EL ESTADO PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES⁸

El Estado cuenta con políticas, planes y programas de atención para los casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, pero no abarcan todo el territorio nacional ni cuentan con presupuestos adecuados para prevenir y combatir con eficiencia el problema. Con el cambio de gobierno –que asumió en agosto del año 2013– aún no se puede saber si continuarán aquellos planes del gobierno anterior que pretendían abordar de manera interinstitucional la violencia de género, ni si se asignarán recursos para que dichas iniciativas no se estanquen o desaparezcan.

Durante el gobierno anterior hubo esfuerzos estatales para encarar el problema cotidiano de la violencia de género y se desarrollaron conve-

7 Proyecto de ley "Que modifica los artículos 2 y 5 de la Ley 1600/00 de Violencia Doméstica". "Ficha Técnica del Expediente", SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 21 de diciembre de 2020, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/101647>.

8 Este año no se han obtenido datos del Ministerio Público, aun cuando se solicitó información en las instancias correspondientes.

nios interinstitucionales para trabajar articuladamente⁹. Los principales organismos estatales que cuentan con políticas especiales referidas a la violencia de género, doméstica e intrafamiliar son el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, la Corte Suprema de Justicia, a través de su Secretaría de Género, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

MINISTERIO DE LA MUJER

Una de las principales áreas de trabajo del Ministerio de la Mujer, creado como Secretaría de la Mujer en el año 1992, fueron las políticas para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2008-2017 establece un ámbito específico de trabajo denominado “Una vida libre de violencia”, cuyo principal objetivo es prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, contemplando un conjunto de estrategias y líneas de acción para el cumplimiento de las metas trazadas.

Desde el año 2010, dicho ministerio cuenta con un albergue para mujeres víctimas de violencia y mantiene desde hace varios años el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), que ofrece información, asesoramiento y atención integral a mujeres que sufren algún tipo de discriminación, aunque su campo de acción es restringido ya que únicamente cuenta con una oficina en la capital. Para contrarrestar esta limitación se fueron habilitando centros regionales de las mujeres en cuatro ciudades del interior del país –Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty y Pedro Juan Caballero–, que brindan atención jurídica, psicológica y social a mujeres en situación de violencia de género o trata de personas.

La línea telefónica SOS 137 es también otro servicio que presta el Ministerio de la Mujer desde el año 2011, el cual está dirigido a mujeres víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar. Es de cobertura nacional, atiende las 24 horas y se propone brindar información y asesoramiento a las personas que recurren al servicio.

Además, se cuenta con un sistema de Registro Unificado de Servicios Prestados a Víctimas de Violencia basada en Género, conocido como RUVIG, que se constituye en la primera iniciativa nacional que “apunta al fortalecimiento de las políticas públicas de género para la atención,

9 Véanse anteriores informes de derechos humanos de la Codehupy.



protección y restitución de víctimas de violencia basada en género, con énfasis en trata de mujeres y niñas". Este proyecto es encarado interinstitucionalmente por la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (Senatics) y los ministerios de la Mujer, del Interior (a través de la Policía Nacional), de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia.

Este registro está en etapa incipiente, pero es un gran avance contar con estadísticas que permitan ir midiendo la magnitud del problema de la violencia de género de manera unificada¹⁰. El cuadro 1 se muestra la cantidad de casos registrados en distintas instancias (comisarías, hospitales, juzgados de paz y fiscalías) desde enero a octubre del año 2013.

CUADRO 1. Casos registrados entre enero a octubre 2013.

Tipo de violencia	Total de denuncias	Porcentaje
Otro tipo	86	2,28%
Física	877	23,21%
Económica	840	22,23%
Psicológica	1.630	43,14%
No denuncia violencia	158	4,18%
Sexual	187	4,95%
TOTAL	3.778	100,00%

Fuente: RUVIG, 2013.

MINISTERIO DEL INTERIOR: POLICÍA NACIONAL - DIVISIÓN DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

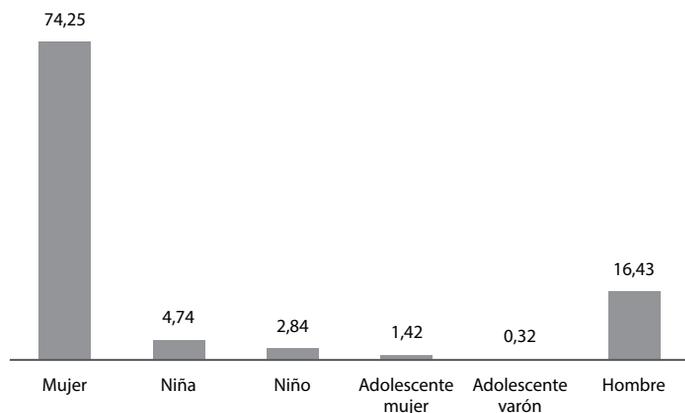
Desde el año 2010 se cuenta con cinco comisarías de atención especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes¹¹, una sola de ellas se encuentra en el interior del país. Estas comisarías se instalaron en el marco de un proyecto interinstitucional que contó con cooperación externa y son producto de un proceso donde se formó personal calificado en derechos y violencia de género

¹⁰ No obstante, aún no se puede hablar estrictamente de un sistema unificado de registros porque no todas las instituciones remiten los datos existentes.

¹¹ Estas comisarías también atienden casos de violencia donde las víctimas son hombres.

para la atención directa. Según los datos obtenidos en esa institución, de enero a septiembre del año 2013 fueron atendidos en total 1.305 casos de violencia, donde casi el 75% de las víctimas son mujeres, tal como se puede observar en el gráfico 1.

GRÁFICO 1. Casos atendidos en la División de Atención Especializada a Víctimas. Enero a septiembre de 2013



Fuente: Policía Nacional - Dirección de Apoyo Técnico - Departamento de Asuntos Familiares - División de Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SECRETARÍA DE GÉNERO

La Corte Suprema de Justicia cuenta con una Secretaría de Género desde el año 2010, con el propósito de dar cumplimiento a las normas nacionales e internacionales en materia de justicia, principalmente el acceso igualitario y sin discriminaciones, especialmente para las mujeres. En el año 2012, esta Secretaría creó el Observatorio de Género, que tiene el objetivo de “facilitar el acceso a la justicia a las personas en situación de vulnerabilidad”¹². La Corte Suprema de Justicia también tiene habilitada la Oficina de Atención Permanente para casos de violencia doméstica, maltrato infantil y medidas de urgencia. De enero a agosto

12 “Corte Suprema dispone de Observatorio de Género”, Corte Suprema de Justicia, 21 de enero de 2013, acceso el 21 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.pj.gov.py/notas/7948-corte-suprema-dispone-de-observatorio-de-genero>.



del año 2013, esta oficina atendió 61 casos de violencia, de los cuales 56 de las víctimas son mujeres¹³.

La Corte también tiene a su cargo la elaboración de la base de datos de casos de violencia doméstica y familiar recibidos de los juzgados de paz de toda la República, respondiendo a la Acordada N.º 705/2011 sobre el uso extendido del Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE). Según la encargada de este trabajo, todavía falta hacer ajustes en el proceso de implementación de los formularios, ya que muchos juzgados no remiten los datos o la información está incompleta. De enero a agosto del año 2013 se han procesado 2.656 casos de denuncias provenientes de 10 de los 17 departamentos del país.

EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

Existe, en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), un Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar que también se presentó en el año 2010, en el marco del convenio interinstitucional formado por la entonces Secretaría de la Mujer, el Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y el Ministerio Público. En esta área de la salud se han implementado proyectos piloto de atención especializada a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar en seis hospitales de la capital del país. El objetivo principal de estos proyectos es implementar un protocolo de atención, que incluye el uso unificado de registros y flujogramas genéricos de atención especializada que permitan identificar con claridad los casos de violencia, debido a que, en general, los registros no rescatan el tipo de violencia sufrido por la víctima. Para su plena implementación, el programa nacional precisa de recursos específicos que incluyan procesos de capacitación en género al funcionariado, dotación de personal especializado, ampliación de la cantidad de funcionarios(as) que puedan dar cumplimiento al llenado de los registros de manera completa e ir abarcando los centros de salud y hospitales de todo el país.

13 "Atención Permanente registra importante cantidad de casos", Corte Suprema de Justicia, 26 de agosto de 2013, acceso el 21 de diciembre de 2020, disponible en <http://www.pj.gov.py/notas/8815-atencion-permanente-registra-importante-cantidad-de-casos>.

Otro servicio que ofrece el MSPBS es el de atención a víctimas de violencia intrafamiliar del Centro de Emergencias Médicas, donde son derivados algunos casos de violencia que fueron atendidos en dicho centro y que precisan de atención psicológica. Según datos recabados en esa instancia estatal, de enero a octubre del año 2013 fueron atendidos 26 casos de violencia familiar, de los cuales 25 víctimas son mujeres, y en 15 de los casos el agresor ha sido el esposo, concubino, pareja o expareja.

Como puede verse, los datos reflejan una clara preeminencia de mujeres como víctimas de la violencia de género.

EL ACCESO A LA JUSTICIA: SI SE TIENEN RECURSOS, LA JUSTICIA FUNCIONA

La falta de acceso a la justicia para las víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar es quizá la causa principal de la impunidad imperante y, en un país como Paraguay, las grandes desigualdades que existen (sociales y económicas) permiten ver que las instituciones funcionan cuando se cuenta con los medios para demandar y denunciar ante la Justicia, como se puede ver a continuación.

Existe, desde hace más de un año, un caso de violación a una adolescente que ocurrió en un club social de la clase alta de este país. Desde que se dio a conocer el caso y hasta la fecha, los medios escritos publicitan cotidianamente todos los procedimientos que se realizan desde la fiscalía, los juzgados y por parte de los abogados intervinientes. Es decir, el sistema judicial funciona eficientemente en este caso. Se ha insumido el tiempo correspondiente para cada uno de los actos procesales –investigaciones, indagaciones, declaraciones y resoluciones judiciales–, y así debería actuar la Justicia en todos los casos. Para esa adolescente víctima de violencia existe un Estado de derecho y un pleno acceso a la justicia porque cuenta con medios económicos. Sin embargo, el sistema judicial discrimina en la práctica por motivos socioeconómicos y culturales. Para quien no tiene dinero, ni abogados, ni un apellido que la respalde, la justicia no existe. Es así para otra niña de 13 años que decidió dar publicidad a su caso en el marco del juicio oral y público que le tocó vivir, escribiendo una carta en la que describe con detalles el martirio que le toca sufrir.





Yo soy una víctima de una violación... Quiero contar mi dolor y mi profunda decepción hacia la justicia. Me sometieron a todos y en todos. Qué cruel e injusta es nuestra justicia con nosotros, los niños. Cómo puede ser que sea así la justicia en el Paraguay. Supuestamente, ellos tenían que salvaguardar la integridad física y psicológica del menor, pero conmigo hicieron todo lo contrario: le dieron más privilegio y credibilidad al violador que a mí, qué injustos son conmigo...¹⁴.

Esta desgarradora historia es solo una muestra de cómo funciona la justicia en Paraguay, y esta ha sido una de las principales preocupaciones del Comité de la CEDAW, que recomendó al Estado paraguayo, entre otras cosas, que “[...] intensifique sus esfuerzos por aumentar la concienciación entre el funcionariado público, especialmente las fuerzas del orden, el funcionariado judicial, de la salud y trabajadoras(es) sociales, y refuerce la concienciación de que esa violencia es social y moralmente inaceptable y constituye una discriminación contra la mujer y una violación de sus derechos humanos [...]”¹⁵.

EL FEMINICIDIO NO SE DETIENE

Otra consecuencia de la falta de acceso a la justicia, la cultura machista vigente y la impunidad es la cantidad de mujeres que mueren por causas de violencia de género. El feminicidio no para en nuestro país. En el año 2012, diarios de circulación nacional reportaron 32 casos de feminicidio, y este año a octubre se registraron 28 asesinatos de mujeres, 13 de ellos en manos de sus esposos, concubinos, parejas o exparejas. Ello supone que, en el lapso de un año (de octubre del año 2013 a septiembre del mismo año), cada 13 días una mujer pierde la vida por razones de violencia de género.

Pese al panorama desolador del acceso a la justicia, a veces se dictan sentencias históricas que pueden ayudar a concientizar a la población en general, y al funcionariado público en particular, respecto a que el feminicidio es producto de relaciones desiguales de poder, donde el varón se posiciona como el dueño de la vida de la mujer y puede hacer con ella lo que quiera. Adolfo Trotte, esposo de Sonia Vera, recibió este año la

¹⁴ Diario Crónica, 28 de septiembre de 2013, p. 4.

¹⁵ Véanse en las “Observaciones finales del comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, del 50.º periodo de sesiones, Ginebra, octubre de 2011, en: *Informe Sombra CEDAW 2005 - 2011, Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. CDE, Cladem - Py, CMP, Codehupy y Equipo Feminista de Comunicación, Asunción, p. 176.

condena de 30 años de prisión más 10 años de medida de seguridad por haber matado a su esposa, quien durante gran parte de su vida conyugal fue víctima de violencia doméstica¹⁶. La cárcel o la prisión no impedirán que continúen habiendo feminicidios. Pero sentencias como esta alienan a luchar contra el grave problema de la violencia de género.

RECOMENDACIONES

- Que el nuevo Gobierno dé continuidad a las políticas vigentes en el ámbito de la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, incluyendo en el Presupuesto General de la Nación partidas presupuestarias que mejoren y amplíen dichas políticas.
- Que el Ministerio de la Mujer pueda propiciar campañas efectivas dirigidas a la modificación de cambios culturales para la igualdad entre mujeres y hombres.
- Que el Poder Judicial se esfuerce en dar una adecuada formación en género al funcionariado en general y dé seguimiento a la atención adecuada, responsable y rápida en los casos de violencia de género, evitando la revictimización.
- Que haya esfuerzos del Estado para el acceso efectivo a la justicia, sin discriminaciones, especialmente para que las personas de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad puedan ejercer este derecho.
- Que el Estado atienda y dé cumplimiento a las recomendaciones del Comité de la CEDAW en el ámbito de la violencia hacia las mujeres.
- Que se inicie un proceso para lograr una ley contra la violencia de género que sea realista y de sencilla aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución de la República del Paraguay.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, Ley N.º 1215/1986).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Ley N.º 605/1995).

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2008-2017. Ministerio de la Mujer.

¹⁶ El caso de Sonia Vera se encuentra ampliamente descrito en el artículo sobre discriminación contra la mujer en el informe de derechos humanos de 2013.



Políticas públicas, acceso a la justicia y cumplimiento de las leyes:

la necesaria combinación para enfrentar
la violencia hacia las mujeres



2014

El Paraguay podría avanzar progresivamente en la lucha contra la violencia hacia las mujeres si el acceso a la justicia se ampliara, si se aplicaran y cumplieran adecuadamente las leyes, y las políticas públicas fueran de alcance nacional. Pero para ello se precisa de un Estado comprometido seriamente con combatir la violencia de género. No obstante, este año, algunos casos en los cuales intervino la Justicia y aplicó las leyes favorablemente, permite sostener la esperanza de ir logrando menor impunidad, y mayor justicia, lo que a su vez resultará en menor cantidad de víctimas de violencia de género y mayor cantidad de mujeres que acceden a una vida libre de violencia.



INTRODUCCIÓN¹

En Paraguay, cada seis días una niña o adolescente es víctima de abuso sexual, según las denuncias reportadas en los principales medios de prensa de alcance nacional; en un tercio de estos casos el agresor es el padre o padrastro y si incluimos a otros integrantes de la familia, representan el 40%, lo que indica la alta vulnerabilidad en la que se encuentran las niñas en sus propias casas o en sus familias². Y cada diez días muere una mujer en manos de su pareja, esposo, novio o expareja. Estos datos son apenas una aproximación a los casos que ocurren diariamente en el país, porque han sido recogidos de las noticias publicadas en los medios de prensa de nivel nacional. A estos casos publicados –57 niñas abusadas sexualmente y 37 mujeres asesinadas– hay que sumarle aquellos que no han llegado a ser noticia, que no han sido denunciados, que quedaron puertas adentro de la casa o de la familia, lo que implica que la magnitud del problema es mucho mayor.

El Estado paraguayo se ha comprometido a prevenir, combatir y sancionar la violencia de género, la doméstica y la intrafamiliar para dar cumplimiento a los convenios internacionales de los cuales es signatario, principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Belém do Pará). Si bien ha implementado acciones diversas para dar cumplimiento a las recomendaciones recibidas de estas, no muestra una voluntad política y firme decisión para mejorar las condiciones dentro de las cuales viven mujeres y niñas del Paraguay que garanticen el derecho a una vida libre de violencia, sobre todo por la falta de acceso a la justicia, el incumplimiento de las leyes existentes y la vigencia de una cultura retrógrada, machista, intolerante y discriminatoria hacia las mujeres.

El presente artículo releva el marco legal que rige en Paraguay, las políticas públicas existentes y algunos casos emblemáticos que muestran cómo la violencia de género produce víctimas cotidianas, por causa de la vigencia de una cultura que discrimina a las mujeres y a grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Este año varios hechos

1 Los datos recolectados para este artículo han sido proveídos por las instituciones públicas que respondieron a la solicitud, así como de la información de prensa de nivel nacional sistematizada por el equipo del Área Mujer del CDE compuesto por Ofelia Martínez, Mirna González y Rafael Martínez.

2 Datos recolectados de cinco medios de prensa de nivel nacional de noviembre de 2013 a octubre de 2014.

que tuvieron una importante repercusión mediática lograron visibilizar el grave problema de la violencia de género a la cual están expuestas diariamente mujeres y niñas, así como aquellas personas que asumen una identidad femenina como las travestis y las personas transexuales³. El más importante sin duda fue el caso de Lucía Sandoval, que logró su libertad después de haber estado tres años y seis meses en la cárcel acusada de haber asesinado a su exesposo, aun cuando no se contaban con pruebas incriminatorias contra ella. Además, se presenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchas mujeres indígenas, especialmente niñas y jóvenes, que son también cotidianas víctimas de violencia y hacia las cuales la Justicia presta aún menos atención, supuestamente porque está en juego el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, establecido constitucionalmente. En realidad, esta postura, adoptada por muchas autoridades (policías y jueces), responde a una actitud de discriminación y de errónea interpretación de las leyes.

MARCO JURÍDICO: LAS LEYES QUE PROTEGEN CONTRA LA VIOLENCIA A LAS MUJERES

El derecho a una vida libre de violencia está garantizado en el Paraguay en diversos instrumentos legales, tanto de nivel nacional como internacional, y la Carta Magna establece en su artículo 60 la obligación del Estado a promover políticas que impidan la violencia en el ámbito familiar. La violencia doméstica e intrafamiliar hacia la mujer es la principal forma de violencia de género⁴ y es resultado de un estado de inacción del cumplimiento de las normas legales establecidas y del contexto cultural machista y patriarcal vigente en nuestro país. Es decir que, aun cuando se cuentan con numerosas leyes e instrumentos internacionales que forman parte del marco normativo paraguayo que protegen contra la violencia hacia la mujer, no disminuyen los casos de violencia en que las principales víctimas son las mujeres (así como niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores o con discapacidad).

3 La situación de las travestis, gais, lesbianas, transexuales y trabajadoras sexuales se aborda en un capítulo aparte del informe de derechos humanos, por lo que aquí solamente se hace referencia a los casos de violencia hacia las mujeres.

4 La violencia de género, según Nieves Rico (1996: 5), "está directamente relacionada a la desigual distribución del poder y a las relaciones asimétricas que se establecen entre varones y mujeres en nuestra sociedad, que perpetúan la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino. Lo que diferencia a este tipo de violencia de otras formas de agresión y coerción es que el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer" (Soto; González; y Elías, 2003: 10).



Los principales instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay y que son leyes de alta jerarquía, ya que están por encima de las leyes nacionales⁵, según lo establece la Constitución Nacional en su artículo 137, que ordenan prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres son:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), Ley N.º 1215/1986. En 1994 esta Convención –que no tiene una disposición específica sobre la violencia hacia las mujeres– adoptó la Recomendación General N.º 19 sobre este tema⁶.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará): Ley N.º 605/1995.
- El Protocolo Facultativo de la CEDAW: Ley N.º 1683/2001.
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional: Ley N.º 1663/2001.
- La Convención contra la delincuencia organizada transnacional: Ley N.º 2298/2003.
- El Protocolo a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Palermo): Ley N.º 2356/2008.

En cuanto a las principales leyes nacionales vigentes que protegen contra la violencia hacia las mujeres, están:

- La **Ley N.º 45/1991** de divorcio establece como causal de divorcio “el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro” y “la sevicia, los malos tratos y las injurias graves” (art. 4 incisos a y c, respectivamente).
- La **Ley N.º 1/1992** de reforma parcial del Código Civil que, entre otras disposiciones, establece:

5 Existen muchos otros instrumentos internacionales que incluyen la protección de los derechos de las mujeres, de las niñas y niños, contra la trata de personas, etc., pero se citan aquí los prioritarios y directamente relacionados con las mujeres y el derecho a vivir una vida libre de violencia.

6 La Recomendación General N.º 19 establece que los Estados deben velar “por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Deben proporcionarse servicios apropiados de protección y apoyo a las víctimas”.

- la igualdad entre los cónyuges en la administración de los bienes.
 - el reconocimiento del concubinato y de la unión de hecho.
 - la violencia en el matrimonio, como causal de separación de cuerpos (ya existente en el anterior Código Civil).
- Es importante también incluir en este apartado la creación de la **Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República** –que desde 2012 se ha convertido en Ministerio de la Mujer⁷–, ya que este organismo tiene entre sus principales objetivos la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (art. 2 de la Ley N.º 34/1992).
- La **Ley N.º 1600/2000** contra la violencia doméstica que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (art. 1).
- El **Código Penal, Ley N.º 1160/1997**. Esta ley se modificó después de 83 años (el anterior databa de 1914) e incluyó importantes cambios que refieren a la violencia de género, la violencia sexual, la violencia familiar y el homicidio doloso. Varios de estos artículos fueron nuevamente modificados sucesivamente en diversas leyes⁸. Entre los puntos de avance más importantes en estas modificaciones del Código Penal, relacionadas con la violencia hacia la mujer, se pueden señalar el aumento de:
- la pena por homicidio doloso, que pasa de 25 a 30 años de prisión cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su **cónyuge o concubino**⁹, o a su hermano” (art. 105, inc. 2, Ley N.º 3440/2008).
 - las penas por los hechos de coacción sexual y violación (art. 128, Ley N.º 3440/2008).

7 Ley N.º 4675/2012, conservando los mismos objetivos.

8 Ley N.º 3440/2008; Ley N.º 4439/2011; Ley N.º 4614/2011; Ley N.º 4628/2012 y Ley N.º 4770/2012.

9 Si bien el Paraguay hasta ahora no cuenta con una ley de feminicidio, este artículo reconoce que existe un agravante por el vínculo familiar, conyugal o de pareja (énfasis propio).





- la pena privativa de libertad y la posibilidad de eliminar la habitualidad del hecho de violencia en el ámbito familiar (art. 229, Ley N.º 4628/2012)¹⁰.

La posibilidad que da el artículo 229 sobre violencia familiar en el Código Penal, modificado en 2012, se considera un avance, ya que permite presentar la denuncia en el ámbito penal sin la necesidad de la reiteración del hecho de violencia. También amplía su contenido y remite a otro artículo referido a la lesión (art. 111, Ley N.º 3440/2008) que en su inciso 3 establece que “cuando el autor utilizara veneno, arma blanca, de fuego o contundente o sometiera a la víctima a graves dolores físicos o psíquicos, se aplicará una pena privativa de libertad de hasta tres años o multa”. Hasta antes de la modificación de este artículo, era muy difícil para las víctimas presentar denuncia en el ámbito penal, pues se precisaba de documentos probatorios de la habitualidad de la violencia; es decir, si una persona fuera golpeada una vez no podría recurrir a la instancia penal en caso de ser víctima de violencia familiar.

PROYECTOS EN EL CONGRESO NACIONAL

Existen numerosos proyectos de ley referidos al ámbito de la violencia de género, familiar o contra la mujer que están en estudio en las dos cámaras legislativas. Uno de ellos se refiere a una nueva modificación del artículo 229 sobre violencia familiar, que ya cuenta con la aprobación de la Cámara de Senadores y establece que la pena privativa será de seis años de prisión y elimina la habitualidad del hecho de violencia para la denuncia penal. El proyecto de ley pasó a la Cámara de Diputados para su estudio¹¹.

El 25 de noviembre de 2012, en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se presentó un proyecto de “ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género”. Tomaron parte en la iniciativa representantes de los tres poderes del Estado sin haber dado participación a la sociedad civil en el proceso de elaboración del

10 Art. 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 art. 111; en cuyo caso no se requerirá de la reiteración” (Ley N.º 4628/2012).

11 Este proyecto de ley fue presentado en marzo por la senadora Blanca Fonseca y fue aprobado en la Cámara de Senadores en agosto de este año.

documento, lo que fue cuestionado por organizaciones de mujeres que señalaron la importancia de que una ley de esa naturaleza debía ser producto de un debate público. No obstante, presentaron sus propuestas y críticas al proyecto¹². Quizá por la falta de respaldo de la sociedad civil, el proyecto, aun cuando obtuvo un dictamen favorable en la Cámara de Diputados, quedó congelado hasta hoy.

Este año, una congresista promovió la redacción de un anteproyecto de ley similar y abrió el espacio a las organizaciones de mujeres de manera que el proyecto contenga las propuestas de la sociedad civil. El anteproyecto se denomina “ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres” y está actualmente en proceso de revisión y modificación por parte de organizaciones articuladas en una Coalición llamada “#Por ellas”¹³. En el marco de este trabajo se instalaron numerosos espacios para el debate y aportes al documento preliminar¹⁴.

Es probable que una ley integral contra la violencia hacia las mujeres sea un avance en términos legales –actualmente existen en la mayoría de los países de la región leyes integrales para combatir la violencia contra las mujeres–. Sin embargo, el gran obstáculo para combatirla es la alta impunidad reinante, pues no es fácil acceder a la justicia y que se apliquen eficientemente las leyes ya existentes, con lo cual los altos índices de diversos tipos de violencia continúan siendo alarmantes en Paraguay.

EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La lucha contra la violencia hacia las mujeres fue promovida por los movimientos feministas y de mujeres en el mundo. En Paraguay también fueron organizaciones de mujeres las que colocaron el problema –considerado hasta entonces como una cuestión privada y familiar– en la agenda pública, para convertirlo en un problema social del que el Estado debe hacerse cargo. Es así que la creación misma de la Secretaría de la Mujer ha sido una demanda conquistada por las mujeres. Veinte años han pasado desde que se iniciara la implementación del primer plan nacional para prevenir y sancionar la violencia contra la

12 Para más información sobre este tema, véase el artículo del año anterior de la misma autora.

13 Esta coalición está coordinada por Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana y está conformada por 16 organizaciones sociales.

14 Según informaciones obtenidas, se espera presentar el anteproyecto de ley el 25 de noviembre de este año, en conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, tal como se hiciera con el anterior proyecto.





mujer impulsado por la Secretaría de la Mujer. A partir de entonces, varias políticas públicas se fueron implementando con diversos grados de eficacia y de alcance. A continuación se describirán sucintamente las principales políticas que están implementándose desde el Estado.

EL MINISTERIO DE LA MUJER¹⁵

Las actividades desarrolladas por el Ministerio de la Mujer, ente rector de las políticas de género del Estado, están basadas en el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017, que establece nueve líneas de acción, una de las cuales es “Una vida libre de violencia” y cuenta con dos viceministerios: el de Protección a los derechos de las mujeres, bajo el cual están la Dirección General de Trata de Personas¹⁶, y la Dirección General de Violencia de Género. Esta última Dirección ofrece varios servicios de atención integral, información y asesoramiento a mujeres en situación de violencia:

- **El Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)** ha atendido 1.623 mujeres en situación de violencia doméstica, intrafamiliar, sexual, física, económica y psicológica, en el periodo de enero a septiembre de 2014.
- Otro servicio ofrecido desde 2011 es el Sistema Operativo de Seguridad para mujeres en situación de violencia doméstica e intrafamiliar denominado **Línea 137 “SOS Mujer”**, que consiste en la atención telefónica de cobertura nacional durante las 24 horas del día. Dentro del periodo ya citado más arriba, atendió 9.011 llamadas de mujeres y de hombres de todo el país.
- El primer albergue para víctimas de violencia se instaló en el 2010. La llamada **Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval”** está ubicada en una ciudad cercana a la capital y tiene capacidad para 50 personas. “Es un espacio temporal que garantiza el amparo, cuidado y protección de las mujeres en situaciones extremas” y está atendido por un equipo multidisciplinario integrado por psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas. De enero a septiembre de 2014 atendió a 28 mujeres y 37 hijas e hijos.

¹⁵ La información de este apartado ha sido brindada por el Ministerio de la Mujer especialmente para la redacción del artículo.

¹⁶ En este artículo no se aborda la trata de personas porque el tema es tratado específicamente en el artículo sobre la prohibición de la esclavitud y la trata del informe de derechos humanos de 2014.

- El Ministerio de la Mujer ha logrado instalar también **centros regionales en cuatro ciudades del interior del país:** Ciudad del Este, Curuguaty, Filadelfia y Pedro Juan Caballero. A estos centros acuden mujeres que reciben atención jurídica, psicológica y social. Pertenecen a cuatro departamentos de los 17 que existen en el país¹⁷.

LA DIVISIÓN DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES - POLICÍA NACIONAL

Desde 2010, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional y el apoyo de la cooperación internacional¹⁸, instaló cinco comisarías especializadas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género, tres en la capital y dos en el interior del país (Villarrica y Encarnación).

Estas comisarías cuentan con funcionarias y funcionarios policiales capacitadas(os) en derechos humanos y perspectiva de género, que atienden a las personas que recurren a denunciar hechos de violencia intrafamiliar y de género. Cuentan con un espacio adecuado para que la víctima pueda sentirse cómoda mientras presenta su denuncia. Sin embargo, han pasado cuatro años y no se han creado otras comisarías especializadas, lo que deja al descubierto la despreocupación del Estado en incluir partidas presupuestarias para que se vayan instalando estos servicios en todo el país.

LA OFICINA DE ATENCIÓN PERMANENTE PARA CASOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA, MALTRATO INFANTIL Y MEDIDAS DE URGENCIA - CORTE SUPREMA DE JUSTICIA¹⁹

Esta Oficina fue creada en 2010 bajo la Acordada N.º 642 con el objetivo principal de atender casos de violencia doméstica. Está instalada en el Palacio de Justicia y para dar mayor cobertura del servicio dispuso la atención 24 horas estableciendo un calendario semanal de turnos en

¹⁷ Ministerio de la Mujer. Disponible en <http://www.mujer.gov.py/index.php/centrosregionales>.

¹⁸ Las comisarías de atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género fueron creadas en el marco de implementación de un proyecto interinstitucional entre cuatro ministerios: el de Interior, de la Mujer, el de Salud Pública y Bienestar Social y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Para más información, véase *La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género de la Policía Nacional: Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de los derechos humanos*, Ministerio del Interior, PNUD y AECID, Asunción.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia. Disponible en <http://www.pj.gov.py/contenido/82-oficina-de-atencion-permanente/1062>.





los juzgados de paz de la capital, a la vez de atender los casos en la Oficina Permanente de 7 a 13 horas. Según datos registrados de enero a junio de 2014, fueron atendidos 41 casos de violencia doméstica en los que las víctimas son mujeres y dos casos de víctimas varones.

Además, la Corte Suprema de Justicia dispuso en 2011, según la Acordada N.º 705, el uso de un Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE) que es utilizado por los juzgados de paz de toda la República en los casos de denuncias de violencia familiar y doméstica. Lastimosamente, el porcentaje de juzgados de paz que reporta la información a la instancia encargada de procesar los datos es mínimo, por lo cual no se cuentan con registros que permitan dimensionar la cantidad de casos de violencia doméstica y familiar denunciados en todo el país.

EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, a través de las distintas fiscalías, atiende casos de violencia, especialmente los referidos a coacción sexual y violación, y violencia familiar. Según los registros de 49 unidades fiscales de distintos puntos del país que consignaron información de casos al Ministerio Público, de enero a octubre de 2014 hubo 2.842 denuncias de casos de violencia familiar (art. 229 del Código Penal) y 567 casos de coacción sexual y violación cuyas víctimas son de ambos sexos y de distintas franjas de edad²⁰.

Una de las limitaciones que tiene el Ministerio Público es la falta de aplicación de una perspectiva de género en su accionar, lo que impide no solo dimensionar el porcentaje de víctimas de violencia (aunque es bien sabido que los porcentajes más altos responden a mujeres y niñas), sino sobre todo porque continúan desarrollando su trabajo sin incorporar el contexto de relaciones asimétricas de poder que existen entre víctima y victimario, es decir, desconociendo –sea conscientemente o por ignorancia– la importancia de revisar los distintos tipos de violencia, para visualizar cuándo son producto de la violencia de género, así como también la violencia ejercida hacia personas que asumen la identidad femenina, más allá de su sexo (travestis, transexuales, intersex).

20 Si bien este informe se refiere a la violencia hacia la mujer, utilizamos los datos proveídos por el Ministerio Público, aun cuando no están discriminados por sexo, porque nos permite tener una aproximación a los casos de violencia familiar y de coacción sexual y violación.

OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependiente de la Presidencia de la República, se elaboró en 2011 una Guía para casos de acoso sexual y acoso laboral que brinda información a las personas que trabajan en el Estado sobre los pasos que pueden dar cuando son víctimas de acoso sexual en su ámbito de trabajo. Esta acción es relevante para las mujeres, ya que es práctica conocida los casos de acoso sexual por parte de jefes, que ostentan cargos desde los cuales pueden ofrecer puestos de trabajo o mantenerlos a cambio de favores sexuales. Son hechos que no se denuncian porque las víctimas están en situación de vulnerabilidad ante un posible despido o ante la necesidad de acceder a un empleo.

En la comuna capitalina, la Dirección de Políticas de Género elaboró un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2012-2016 que incluye entre sus componentes principales una línea de acción que apunta a “una vida libre de violencia en las casas y los barrios”, y además ofrece servicios gratuitos de atención y asesoramiento psicológico y jurídico en casos de violencia hacia la mujer en uno de sus Centros Municipales. Y en 2014 la Junta Municipal aprobó la construcción de un albergue para las mujeres víctimas de violencia doméstica, cuyos servicios serán gratuitos.

CASOS EMBLEMÁTICOS SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Durante el año 2014 ocurrieron varios hechos que tuvieron grandes espacios en los medios y lograron desnudar la desprotección en la cual se encuentran las mujeres y niñas. Para ejemplificarla, se abordarán cuatro casos porque presentan cada uno de ellos alguna de las múltiples aristas de la violencia de género en el Paraguay.

LUCÍA SANDOVAL: UNA VÍCTIMA QUE LOGRÓ VENCER LA INJUSTICIA

En 2011, Lucía Sandoval podría haber formado parte de la lista de mujeres asesinadas en manos de su expareja, si las circunstancias hubiesen sido diferentes. El caso de Lucía es similar a centenas de mujeres que





sufren cotidianamente violencia de género. Pero ella decidió separarse de su marido y lograr que la Justicia impusiera una medida de restricción a su agresor. Pero este, enojado por haber recibido de manos de su exesposa el documento judicial por el cual se le exigía la prohibición de acercarse a la víctima, decidió ir con un arma hasta la casa donde vivía su exmujer. Allí, frente a frente y en un suceso “confuso” para la Justicia, el hombre muere al ser disparada el arma que él había llevado consigo.

Según el informe policial, “Hubo forcejeo; es una deducción lógica que se puede corroborar con el resultado científico de la herida de bala [...]”, “[...] quien tenía empuñado el arma probablemente era la propia víctima, ya que le salió positiv[a] prueba de nitritos y nitratos [...]”, “al Ministerio Público le faltó interpretar los resultados periciales y haber hecho una reconstrucción de los hechos, que iba a dilucidar las interrogantes policiales”²¹.

Lucía Sandoval estuvo en la cárcel tres años y seis meses acusada de homicidio doloso por parte de una agente fiscal de actuación negligentemente manifiesta en contra de la acusada. Además, en ninguna parte de su fundamentación tuvo en cuenta el contexto de la situación, demostrando con ello su total falta de mirada de género hacia el caso. La absolución de culpa y pena de Lucía fue posible mediante la conjunción de factores que impidieron una condena injusta: su lucha incansable proclamando su inocencia, la eficiente defensa que realizó su abogado²² y el apoyo de organizaciones sociales y de mujeres que generaron una fuerte campaña de difusión del caso y acompañaron a la acusada antes y durante el juicio²³.

EL ACOSO Y LA AGRESIÓN SEXUAL: CUANDO HAY DENUNCIA, SE PUEDE SANCIONAR LA VIOLENCIA

Dos casos de acoso y agresión sexual fueron denunciados por conocidas modelos, que generaron gran debate en la opinión pública, dando visibilidad a un hecho de violencia que es muy difícil de denunciar cuando se vive en una sociedad permisiva ante el abuso de los hombres y la discriminación hacia las mujeres.

21 Última Hora, 8 de septiembre de 2014. Disponible en <http://m.ultimahora.com/informe-policia-favorece-lu-cia-n827643.html>.

22 El abogado de la acusada, Jorge Bogarín, refiriéndose a la sentencia afirmó que “aquí se sienta un precedente de justicia y se convierte en un caso emblemático. Es un homenaje para las (mujeres) que no lograron ser defendidas y perecieron en manos de sus maltratadores”. La Nación, 28 de agosto de 2014, p. 47.

23 Tres fueron las organizaciones que tuvieron una destacada actuación en el caso: Cladem - Py, Amnistía Internacional y Católicas por el Derecho a Decidir - Py.

En el primer caso, la modelo **Fiorella Migliore** denunció tanto ante la prensa como ante la Justicia que fue agredida sexualmente por un hombre mientras estaba paseando en bicicleta por la calle. “Fue un golpazo en la cola, me asusté y casi me caí, pude haberme caído en la ruta y hubiera sido peor”²⁴, afirmó la víctima, quien presentó su denuncia ante la Fiscalía y esta asumió el caso caratulándolo como “lesión grave y tentativa”, delitos tipificados en el Código Penal. Los medios dieron mucho espacio al caso por tratarse de una persona conocida. Es muy importante la acción de personas públicas que pueden llamar la atención a la sociedad sobre este tipo de hechos que diariamente sufren muchas mujeres que no se animan a denunciar por el difícil acceso a la justicia.

La otra denuncia pública presentada ante la justicia señala como acosador nada más y nada menos que a un juez. Según **Gabriela Wolscham** –también modelo conocida en los medios–, en el marco de un juicio de relacionamiento que está llevando con el padre de su hijo, el juez encargado de la causa tomó contacto con ella instándole a un acercamiento más personal. Las pruebas presentadas por la víctima de acoso son las conversaciones que entabló con el juez a través del WhatsApp y grabaciones en las que el acusado ofrece a la mujer “salidas favorables” al proceso judicial.

Las noticias, si bien fueron presentadas de manera sensacionalista –las fotos del juez en paños menores y frases de alto contenido sexual en las que el juez declara su deseo de estar con la mujer, revelan una situación frecuente en el ámbito de la Justicia: favores recibidos a cambio de sentencias favorables, violando el artículo 300 del Código Penal que establece que “el funcionario que prometiera o aceptara un beneficio a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad”. También podría aplicarse el delito de prevaricato, que ocurre, según el Código Penal en su artículo 305, cuando “el juez u otro funcionario, que teniendo a su cargo la dirección o decisión de algún asunto jurídico resolviera violando el derecho para favorecer o perjudicar a una de las partes, será castigado con pena privativa de libertad de dos a cinco años”.

24 Popular, 13 de octubre de 2014.





El revuelo que causó la noticia en los medios permitió que prontamente la Corte Suprema de Justicia suspendiera al juez de la niñez y la adolescencia, Guillermo Pereira Saguier. Debido al escándalo mediático originado por el caso, el juez Pereira Saguier presentó su renuncia al cargo ante la Corte Suprema de Justicia el 1 de agosto, sin brindar explicaciones sobre su decisión. Con esta renuncia se archivan las investigaciones iniciadas por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y por la Corte Suprema de Justicia.

NIÑAS INDÍGENAS EXPLOTADAS SEXUALMENTE

La perspectiva de igualdad de género es un tema en discusión cuando se refiere a los pueblos indígenas, tanto en círculos académicos como sociales. Los debates giran, por un lado, en torno a que sus culturas no responden precisamente a la teoría del género y que no se pueden abordar los problemas sociales que tienen desde dicha perspectiva. Por otro lado, se afirma que la discriminación de género existe también en los pueblos indígenas, por lo que en el tratamiento sobre diversos problemas que viven las mujeres indígenas se puede aplicar la mirada de género para la comprensión y búsqueda de soluciones. Por ejemplo, en el ámbito de la violencia se ven situaciones que responden a los patrones de desigualdad de género.

En Paraguay hay un notorio crecimiento en la participación ciudadana de los pueblos indígenas, especialmente en el caso de mujeres indígenas que van ganando visibilidad, protagonismo y liderazgo en los últimos años. Es así que en diversos espacios sociales donde participan, muchas de ellas señalan la violencia como uno de sus graves problemas y que están en total desprotección ya que, cuando se animan a denunciar, las autoridades “paraguayas”²⁵ les responden que ellas deben remitirse a las autoridades de su comunidad, alegando que se debe aplicar el derecho consuetudinario. Sin embargo, esto también va cambiando poco a poco, ante una realidad que ya no puede ser invisibilizada, como en el caso de mujeres, niñas y jóvenes indígenas que son explotadas sexualmente como víctimas de trata. Durante este año varios casos de explotación sexual en distintos lugares (Luque, Ciudad del Este, Asunción) fueron denunciados y la Fiscalía decidió intervenir e imputar a los responsables de los hechos, en la mayoría “líderes” de comunidades nativas.

25 Es común que hombres y mujeres indígenas afirmen su identidad denominando paraguayas(os) o blancas(os) a quienes no pertenecen a sus pueblos.

La intervención fiscal y la aplicación de medidas en estos casos representan un avance en la lucha contra la violencia hacia las mujeres indígenas. Es de esperar que también acepten intervenir en otros tipos de violencia de género, como la violencia doméstica e intrafamiliar que también es común en las comunidades indígenas, según afirman muchas mujeres indígenas que comparten espacios de lucha con mujeres no indígenas.

RECOMENDACIONES

- El Estado debe incluir partidas presupuestarias dirigidas a dar continuidad a las políticas públicas que han sido iniciadas con apoyo de la cooperación internacional y poder ampliarlas para que abarquen todo el país.
- Tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público necesitan contar con un funcionariado capacitado en derechos de las mujeres y con sensibilidad hacia la perspectiva de género, que permitiría un mejoramiento de las funciones que cumplen agentes fiscales, jueces y juezas y demás funcionarios(as) que están en contacto con las víctimas de violencia.
- Debe completarse el proceso de trabajo conjunto y articulado entre distintas dependencias estatales para contar con el sistema de Registro Unificado de Servicios Prestados a Víctimas de Violencia basada en Género, conocido como RUVIG.
- El Estado debería contar con un sistema de monitoreo y seguimiento de la aplicación correcta y el cumplimiento de las leyes vigentes.
- Se debe, asimismo, promover desde los primeros años de la educación una formación en derechos y sin discriminaciones de género, para fomentar el cambio hacia una cultura más justa e igualitaria, que permitirá a las mujeres hacer respetar sus derechos y, en ese contexto, vivir una vida libre de violencia.



BIBLIOGRAFÍA

González Vera, Myrian (2013). "La violencia de género se combate con cambios culturales y acceso a la justicia", en *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción: Codehupy, 2013, pp. 451-461.

Ministerio del Interior (2010). *La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de género en la Policía Nacional: Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de los derechos humanos*. Sistematización del proyecto atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana. Asunción: Ministerio del Interior, PNUD y AECID.

Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita (2003). *Encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar*. Asunción: CDE.





Un Estado violento para las mujeres:

sin voluntad política ni presupuestos para erradicar la violencia de género



2015

Este fue un año de mucha perturbación. Se vive bajo un Gobierno que alardea de machismo y de intolerancia, mientras crece la tasa de embarazos forzados de niñas y adolescentes víctimas de abusos sexuales ocurridos en el seno de la familia. Este fue un año en que autoridades sacaron a relucir la más primitiva supremacía masculina del orden patriarcal. Mujeres expuestas públicamente al sometimiento sexual y la violencia física por parte de hombres que ocupan altos cargos en el Estado son muestras de que el derecho a una vida libre de violencia de género continuará siendo una materia pendiente en el Paraguay.



INTRODUCCIÓN¹

En los primeros meses del año 2015 se habló mucho de la violencia contra mujeres y niñas, tanto desde el Estado como de la sociedad civil a raíz de un hecho que dejó traslucir las distintas posturas respecto al derecho a una vida libre de violencia de género. El embarazo forzado de una niña de tan solo 10 años, abusada sexualmente por su padrastro y obligada a continuar con la gestación hasta el final del periodo de embarazo², mostró por un lado que una parte de la sociedad continúa defendiendo pensamientos atávicos y patriarcales sin importarle la vida de niñas y mujeres, pero por el otro lado se manifestó una sociedad reflexiva que reconoce que el patriarcado, el machismo, la intolerancia social y estatal, así como los pensamientos fundamentalistas y conservadores impiden un debate serio acerca de la imperiosa necesidad de que el Estado tome riendas en el asunto.

Sin embargo, pareciera –por algunos hechos emblemáticos protagonizados por autoridades estatales, como el caso del intendente que mantuvo relaciones sexuales en su propio despacho con una funcionaria, y la violencia ejercida por el presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) contra una mujer– que no se harán intentos siquiera para ir cambiando esta cultura machista, patriarcal y autoritaria en corto tiempo. Pero, desde la sociedad civil comprometida con la igualdad y la vigencia plena de los derechos de las mujeres, se debe continuar exigiendo a las autoridades que legislan, a las que elaboran políticas públicas y a las que imparten justicia para que respondan a las recomendaciones que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha dado al Paraguay respecto a las medidas para combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar.

En este artículo se aborda el problema desde la perspectiva de la violencia de género que constituye, según Rico en

el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a

1 Los datos recolectados para este artículo han sido proveídos por las instituciones públicas que respondieron a la solicitud, así como de la información de prensa de nivel nacional sistematizada por el equipo del Área Mujer del CDE compuesto por Ofelia Martínez, Mirna González y Rafael Martínez.

2 El caso se analiza en uno de los temas del año del informe de derechos humanos de 2015.

la masculino. Esta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos (Rico, 1996: 8).

En cuanto a patriarcado, se entenderá como el

sistema de relaciones sexo-políticas basadas en diferentes instituciones públicas y privadas y en la solidaridad interclase e intragénero instaurado por los varones, quienes como grupo social y en forma individual y colectiva, oprimen a las mujeres también en forma individual y colectiva y se apropian de su fuerza productiva y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, ya sea con medios pacíficos o mediante el uso de la violencia³.

En la primera parte se incluye el marco legal que incorpora garantías, medidas de prevención y sanciones contra la violencia hacia las mujeres, así como las propuestas de nuevos proyectos de ley o modificaciones que están en curso en el Congreso. A continuación, se hace un breve esbozo sobre el feminicidio en el marco del proyecto de ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres. Posteriormente se presentan las políticas públicas vigentes y los datos numéricos sobre casos de violencia denunciados en distintos organismos públicos. En la última parte se mencionan algunos hechos que sirven de muestra para analizar y reflexionar sobre la dimensión y alcance de la violencia de género⁴; y finalmente se incluyen algunas recomendaciones al Estado, muchas de ellas señaladas año tras año, pero que no han sido siquiera consideradas en este periodo.

3 Existen diversas conceptualizaciones respecto al patriarcado en el ámbito feminista. A efectos del tema elegimos este, descrito por Marta Fontenla en su artículo "¿Qué es patriarcado?". Disponible en <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396> (artículo publicado en el "Diccionario de estudios de Género y Feminismos" (<http://agendadelasmujeres.com.ar/index2.php?id=3¬a=5703>)). Editorial Biblos, 2008.

4 Este artículo no incluye la violencia hacia las personas homosexuales, personas trans y trabajadoras sexuales, ya que estos temas forman parte de capítulos específicos del mismo informe de derechos humanos.



MARCO JURÍDICO

MUCHAS LEYES, TANTO DE NIVEL NACIONAL COMO INTERNACIONAL, PERO BAJO CUMPLIMIENTO DE LAS MISMAS

El Estado paraguayo cuenta con una amplia normativa que garantiza el derecho a una vida libre de violencia y, si bien faltan algunas herramientas legales (como la tipificación del feminicidio), es posible afirmar que el problema radica en la impunidad. Por un lado, por el difícil acceso a la justicia y, por el otro, por la falta de seguimiento de los casos judiciales presentados.

La Constitución Nacional, ley suprema de la República, establece la igualdad entre las personas (artículo 46), las garantías de la igualdad (artículo 47, cuyo inciso primero ordena la igualdad para el acceso a la justicia), la igualdad de derechos del hombre y de la mujer (artículo 48) y la protección contra la violencia en el ámbito familiar (artículo 60). Según la prelación de las leyes (artículo 137 del texto constitucional), le siguen a la Carta Magna “los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones de menor jerarquía [...]”. Así, el marco legal que incorpora aspectos referidos al derecho a una vida libre de violencia, son:

Los instrumentos internacionales:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que se ratificó por Ley N.º 1215/1986. La Recomendación General N.º 19 incorporada en 1994 a la CEDAW establece que los Estados deben proteger “de manera adecuada” a las víctimas de violencia con leyes y servicios apropiados.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Belém do Pará), ratificada por Ley N.º 605/1995.
- Otros instrumentos internacionales son: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Ley N.º 1663/2001); el Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley N.º 1683/2001), la Convención contra

la delincuencia organizada transnacional (Ley N.º 2298/2003) y el Protocolo a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Palermo - Ley N.º 2356/2008).

- La Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 incorpora en su Declaración final, párrafo 18, que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales [...]”, incorporando explícitamente la eliminación de “la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas [...]”⁵. Además, incluye “un nuevo mecanismo, el Relator Especial sobre violencia contra la mujer [...]”⁶.

Las leyes nacionales vigentes:

- Ley N.º 45/1991 del divorcio, que fue modificada en 2015 con la Ley N.º 5422, cuyo cambio más relevante es la modificación del artículo sobre las causales del divorcio (artículo 4) donde se incluyen dos incisos que pueden aplicarse a casos de violencia dentro del matrimonio –además de los otros ya contenidos en la anterior ley–, pues la nueva ley incorpora otras formas de violencia, como cometer hechos punibles contra el otro cónyuge y no solo la medida extrema del “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, así como “cualquier otra causa [...] que esté fundada en motivos graves, que hacen imposible la vida en común” (inciso i).
- El Código Civil (Ley N.º 1/1992) que modificó parcialmente el Código de 1985, a solicitud de organizaciones de mujeres que rechazaron varios artículos discriminatorios para las mujeres incluidos en esa normativa. La nueva ley marcó un hito en la lucha por la igualdad de las mujeres ya que se logró que se establezca la igualdad en la administración de los bienes dentro del matrimonio, el reconocimiento del concubinato y la unión de hecho y se conservó como causal de separación la violencia en el matrimonio.

5 Declaración y Programa de Acción de Viena. Austria, 25 de junio de 1993.

6 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>.





- El Código Laboral (Ley N.º 496/1995) incluye dos artículos referidos al acoso sexual: el artículo 81, que establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo por parte del empleador si existieran “actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inciso w); en tanto, el artículo 84 (incisos d y e), permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes [...]”.
- La Ley N.º 4675/2012 “Que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República” (Ley N.º 34/1992), con los mismos objetivos, entre los cuales está la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso e, de la anterior Ley N.º 34).
- Ley N.º 1600/2000 Contra la Violencia Doméstica, que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (artículo 1) y varias medidas de protección para la víctima.
- El Código Penal de 1914 que se modificó en 1997 fue sufriendo varios cambios a partir de ese año. Con respecto a la violencia contra las mujeres y la violencia sexual, estas modificaciones introdujeron mejoras en algunos artículos. Actualmente está en proceso la Reforma del Código Penal de la cual se ocupa una Comisión especial que debe presentar al Congreso un documento que recoja todas las propuestas de modificación⁷. En tanto, se pueden mencionar los últimos ajustes a la ley penal, que son: i) Aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano” (artículo 105, inciso 2, Ley N.º 3440/2008); ii) Aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación

⁷ Este documento de propuestas ya debería haberse presentado, pero hasta hoy no se ha tenido acceso al trabajo final de esta comisión.

(artículo 128, Ley N.º 3440/2008), iii) Aumento de la pena privativa de libertad y la posibilidad de eliminar la habitualidad del hecho de violencia en el ámbito familiar (artículo 229, Ley N.º 4628/2012).

¿SE LOGRARÁ TENER UNA LEY INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA QUE INCLUYA EL FEMINICIDIO?

Actualmente está en estudio en la Cámara de Diputados el proyecto de Ley integral de prevención, protección y sanción de la violencia hacia las mujeres, presentada por la diputada Rocío Casco en el año 2014, y que contó con aportes de sectores de la sociedad civil⁸. Varios contenidos de este proyecto de ley han sido criticados, tanto por legisladoras y legisladores como por parte de sectores de la sociedad civil, especialmente aquellos relacionados a grupos conservadores y de Iglesias. Los principales puntos en cuestión se refieren a la inclusión de la palabra género, algunos tipos de violencia como, por ejemplo, la violencia feminicida y las jurisdicciones especializadas de atención a casos de violencia contra la mujer.

En lo referente a género se cuestiona especialmente el reconocimiento a personas con identidad de género femenina (artículo 4, punto II), que incluye a las personas trans o trans femeninas⁹. En tanto, sobre la violencia feminicida, se alega que ya el Código Penal (Ley N.º 3440/2008) incorpora en el artículo 105, inciso 2 “el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano”. Y con respecto a las jurisdicciones especializadas se alega que el Poder Judicial no puede implementar nuevos organismos o jurisdicciones especializadas, por diversos motivos, especialmente los relacionados al presupuesto.

Este proyecto de ley define la violencia feminicida como el

acto de matar a una mujer por razones de género y/o como culminación del ejercicio de una serie de conductas o actos violentos de diversa naturaleza ejercidos contra ella, que pueden darse en el marco de relaciones de pareja, familiares, laborales u otras análogas o aquellas ejercidas por un extraño, pudiendo anteceder a la muerte otros delitos contra la libertad sexual, la integridad o la libertad personal, entre otros (art. 9, punto 1).

8 Según informaciones del Congreso, este proyecto de ley se tratará a inicios de diciembre de 2015.

9 Dependiendo de los lugares también se denominan travestis, transexuales o transgéneros.





¿PARA QUÉ TIPIFICAR EL FEMINICIDIO?: PORQUE LAS MUJERES SON ASESINADAS DE MANERA IMPUNE

La importancia de que se tipifique como feminicidio al asesinato de mujeres en el marco de la violencia de género radica en que se dará visibilidad a un fenómeno que muchas veces se oculta y tiene un alto subregistro, pues en sociedades machistas como la nuestra es usual que se admita e incluso justifique el asesinato de una mujer, más aún en los casos en que el feminicidio ocurre en el marco de relaciones entre el asesino y su víctima, pues los medios de comunicación, fiscales y policías caratulan el caso como “crimen pasional”, dejando de lado los antecedentes que generalmente existen: denuncias por comportamientos violentos, medidas cautelares, restricción de acercarse a la mujer, etc.

De esta manera no se aborda el crimen desde la perspectiva de la violencia de género que supone observar que el agresor ejerce poder sobre su víctima y que esta no cuenta con la protección que el Estado le debe proveer. Por otro lado, el difícil acceso a la justicia, la negligencia (a veces consciente y voluntaria) del funcionariado policial o judicial al no realizar las investigaciones necesarias para aclarar este tipo de asesinatos –e incluso la imposibilidad de abrir procesos judiciales “por falta de pruebas” –, conforman un tortuoso camino para la familia de la víctima que quiere denunciar. Según Marcela Lagarde, se habla de feminicidio cuando el Estado de derecho “es inexistente” y lo define como “el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional”. Se trata, según Lagarde, de “una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad” y agrega que “el feminicidio es un crimen de Estado” (Badilla, Ana Elena, 2008: 19).

POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES Y PROGRAMAS: LO QUE SE HACE Y LO QUE SE DEJA HACER EN EL ESTADO

Durante varios años seguidos en este artículo sobre violencia de género se ha dado seguimiento a diversas políticas públicas que se implementan en diversos organismos del Estado paraguayo. Como en este tiempo no ha habido cambios relevantes referidos a nuevas políticas públicas, este artículo se limitará a “bajar la lupa” sobre las dificultades que se observan “desde fuera” respecto a dichas políticas, planes y programas. Incluiremos, además, los registros de casos denunciados que se han presentado a nivel público.

EL MINISTERIO DE LA MUJER

En su Segundo Informe de Gestión (agosto 2014 - agosto 2015), el Ministerio de la Mujer (MinMujer) comunica sobre las actividades realizadas en el “Eje 4: Promoción y fortalecimiento de políticas de prevención, atención y protección de mujeres en situación de violencia basada en género y trata de personas”¹⁰. Sus actividades principales en este periodo han sido:

- Espacios de formación y capacitación sobre violencia de género y trata de mujeres en distintas instancias gubernamentales, incluidos los cuatro centros regionales (Curuguaty, Ciudad del Este, Filadelfia y Pedro Juan Caballero), llegando a capacitar a 2.410 personas. También ha elaborado un “Protocolo para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito familiar”, que está en proceso de validación para su implementación. En el informe de gestión se releva también el trabajo de articulación interinstitucional en tres Mesas Interinstitucionales: i) Para la prevención y combate de la trata de personas en la República del Paraguay; ii) Para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección de mujeres afectadas por la violencia; y iii) el Comité Interinstitucional para el abordaje de la violencia basada en género que funciona en los centros regionales.

¹⁰ Toda la información que se consigna en este apartado proviene de la publicación *2º Informe de Gestión del Ministerio de la Mujer, en el período comprendido entre el 15 de agosto de 2014 y el 15 de agosto de 2015, correspondiente al 2º año del Gobierno Nacional*. Disponible en <http://www.mujer.gov.py/index.php/publicaciones>.





- Actividades de sensibilización a la población en general en el marco de la prevención, atención y protección de la violencia basada en género y la trata de mujeres a nivel departamental y municipal (13.297 personas participantes). En este marco el MinMujer promueve la Campaña “Noviazgo sin violencia” que está dirigida especialmente a las y los jóvenes y desde fines de 2014 a agosto de 2015 se ha llegado a 4.043 estudiantes de distintas zonas geográficas del país. Otra campaña en curso es “El acoso callejero es violencia contra las mujeres”, actividad que emprende con el apoyo de la Itaipú Binacional y el Programa Regional ConVo-Mujer de la cooperación alemana GIZ. Además, continúa apoyando la Campaña #Por Ellas, promovida por la Comisión Asesora del Congreso Nacional.
- Servicios de atención especializada: el MinMujer cuenta con el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) que ofrece asesoramiento a víctimas de violencia, llegando a 1.469 mujeres en el periodo señalado; y el Servicio SOS 137 de asistencia telefónica especializada atendió a 13.529 mujeres. Además, cuenta con tres servicios de protección: la Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval” que ha albergado a 59 mujeres, 35 niñas y 49 niños; en tanto la Casa para Mujeres de Curuguaty atendió a 8 mujeres y 2 niños. El tercer servicio está dirigido a víctimas de trata que llegó a atender a 6 mujeres, 17 adolescentes y 1 bebé.

LA FALTA DE UN REGISTRO UNIFICADO DE CASOS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN INSTITUCIONES DEL ESTADO

A pesar de que desde el año 2006 se han realizado numerosas tentativas para que el Paraguay cuente con un Registro Unificado de Servicios Públicos brindados a Víctimas de Violencia basada en Género (más conocido como RUVIG) hasta ahora, los esfuerzos han sido vanos. El último intento fue promovido en 2010 por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, junto a la Policía Nacional, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Municipalidad de Asunción, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (hoy Ministerio de la Mujer).

Cinco años después aún las instituciones comprometidas no han logrado su objetivo, con lo cual se tienen datos y registros diversos que no permiten tan siquiera una aproximación a la dimensión de la violencia de género y contra las mujeres en el Paraguay. No obstante, se ha recopilado datos de tres instituciones: los juzgados de paz (procesados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (5.164 casos), la Policía Nacional (1.454 casos) y las Unidades Fiscales del Ministerio Público (9.605 casos), pero estos datos bajo ningún caso pueden ser comparados entre sí ya que presentan varias diferencias: referidas a las denuncias (que pueden ser del ámbito civil o penal), los tipos de violencia consignados en los registros y las diferencias en cuanto al alcance geográfico de las denuncias.

Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia - Poder Judicial

La Corte Suprema de Justicia (CSJ), a través de la Secretaría de Género implementa desde 2011 el Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE), cumpliendo con la Acordada N.º 705. Este formulario es utilizado por todos los juzgados de paz de la República, pero no todos lo reportan adecuadamente. De enero a octubre de 2015, este sistema ha registrado 5.164 casos de denuncias según cuatro tipos de violencia: violencia física, psíquica, patrimonial y sexual (cuadro 1). Como se puede ver en el gráfico 1, el 86% de víctimas son mujeres y niñas, el 12% son varones y se registra un 2% sin datos. Asimismo, en el gráfico 2 se puede observar que las violencias psíquica y física constituyen la mayoría de los casos denunciados (54,9% y 40,6%, respectivamente).

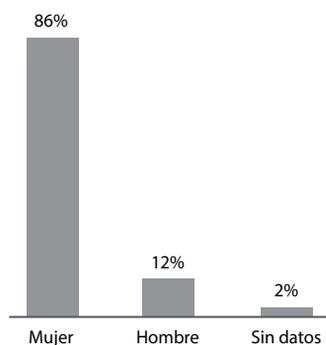


CUADRO 1. Cantidad de casos denunciados en los juzgados de paz, según tipo de violencia. Enero a octubre de 2015

Tipos de violencia	Denuncias recibidas
Violencia física	2.097
Violencia patrimonial	101
Violencia psíquica	2.836
Violencia sexual	58
Sin datos	72
Total	5.164

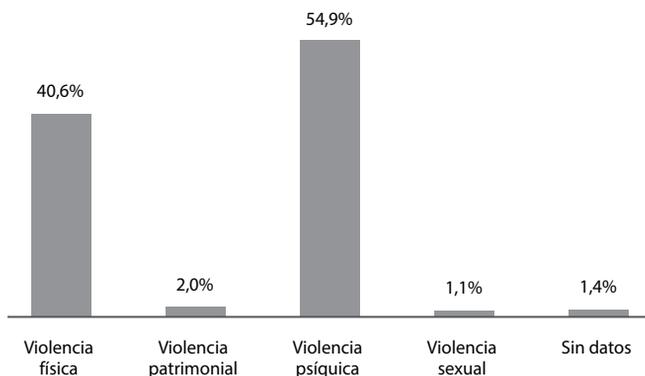
Fuente: Secretaría de Género de la CSJ.

GRÁFICO 1. Casos denunciados en los juzgados de paz, según sexo. Enero a octubre de 2015



Fuente: Secretaría de Género de la CSJ.

GRÁFICO 2. Porcentaje de total de casos denunciados en los juzgados de paz según tipos de violencia. Enero a octubre de 2015



Fuente: Secretaría de Género de la CSJ.



Policía Nacional - División Especializada de Atención a Víctimas de Violencia Basada en Género y Doméstica e Intrafamiliar (DAEVG)

La Policía Nacional cuenta con una División Especializada de Atención a Víctimas de Violencia Basada en Género y Doméstica e Intrafamiliar (DAEVG) que se implementó desde el año 2010. En los dos primeros años pudieron instalar seis comisarías especializadas de atención a víctimas de violencia (dos de ellas en el interior del país y las cuatro en Asunción y el departamento Central); en tanto este año se instalaron tres divisiones más: en Guarambaré, Paraguari y Encarnación.

Estas oficinas que fueron impulsadas en el marco de un proyecto interinstitucional apoyado por la cooperación internacional¹¹ y conformado por la Secretaría de la Mujer, los ministerios del Interior y de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, y que apuntaba a mejorar la calidad de la atención a las víctimas de violencia y promover que la ciudadanía se sienta segura y recurra a estos centros especializados para realizar las denuncias.

Si bien esta importante iniciativa no ha podido extenderse a más ciudades, es de suponer que ello se debe a la falta de presupuestos propios (provenientes del Presupuesto General de la Nación), pues la cooperación internacional ya ha concluido. No obstante, muchas comisarías del país reportan sus datos a la DAEVG y los datos que se presentan en el cuadro 2 y el gráfico 3 son procesados por el Departamento de Asuntos Familiares de la Dirección de Apoyo Técnico de la Policía Nacional. Según se registra en el cuadro 2, se han reportado 1.454 denuncias de enero a octubre de 2015.

11 Especialmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

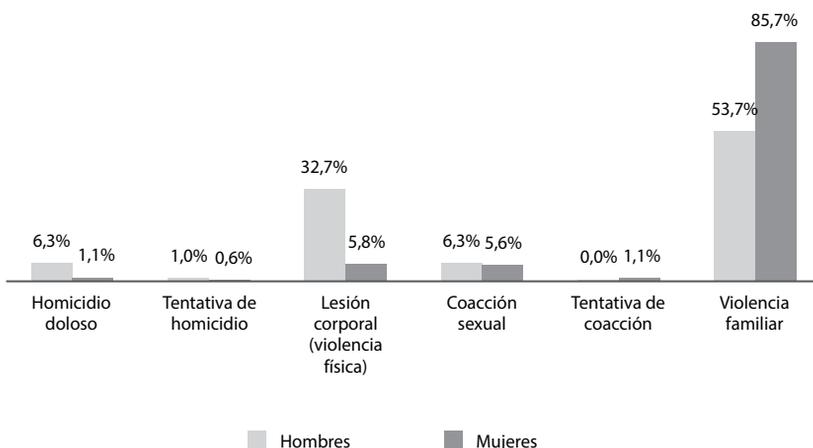


CUADRO 2. Casos de violencia denunciados ante la Policía Nacional. Enero a octubre de 2015

Casos de violencia en el marco de relaciones familiares	Sexo de la víctima		Total de denuncias
	Masculino	Femenino	
Homicidio doloso	13	14	27
Tentativa de homicidio	2	8	10
Lesión corporal (violencia física)	67	73	140
Coacción sexual	13	70	83
Tentativa de coacción	0	14	14
Violencia familiar	110	1070	1180
TOTAL	205	1.249	1.454

Fuente: Policía Nacional.

GRÁFICO 3. Total de casos denunciados en la Policía Nacional (según sexo de la víctima y %)¹²



Fuente: Policía Nacional.

¹² Cabe aclarar que no se ha procesado el sexo de la persona agresora en los datos suministrados por la Policía Nacional, pero el procesamiento presentado da una idea aproximada de la dimensión de la violencia en el ámbito familiar.



El Ministerio Público y las Unidades Fiscales de todo el país

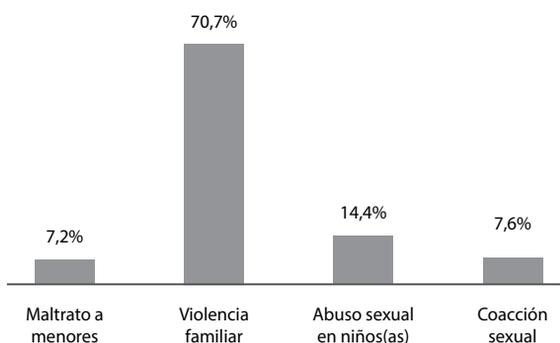
El Ministerio Público es el organismo que mayor cantidad de denuncias ha reportado en el periodo de enero a septiembre de 2015, pero no las procesa por sexo para su difusión¹³. Para la elaboración del cuadro 3 y del gráfico 4 se seleccionaron cuatro tipos de hechos punibles que se presume son habituales en el marco de la violencia de género. Es preciso aclarar que los datos obtenidos no permiten discriminar en qué ámbitos han sucedido (no pertenecen solo al ámbito familiar).

CUADRO 3. Casos denunciados en las Unidades Fiscales – Ministerio Público. Enero a septiembre de 2015

Hecho punible	Total	Porcentaje
Maltrato de menores	695	7,2%
Violencia familiar	6.791	70,7%
Abuso sexual en niños	1.385	14,4%
Coacción sexual	734	7,6%
Total	9.605	100,0%

Fuente: Ministerio Público - Dirección de Planificación - Departamento de Estadística.

GRÁFICO 4. Porcentaje del total de casos denunciados en las Unidades Fiscales, según hecho punible



Fuente: Ministerio Público - Dirección de Planificación - Departamento de Estadística.

¹³ El Ministerio Público aclara que los datos consignados no incluyen todas las Unidades Fiscales ni las Unidades Especializadas.





Cada quince días una mujer es víctima de feminicidio, según registros de la prensa

Aun cuando se sabe que existe un subregistro de los casos de feminicidio, en el periodo de noviembre de 2014 a octubre de 2015 la prensa informó de 25 casos de asesinatos de mujeres en el marco de relaciones de familia o de pareja (o expareja); dos de ellas eran madres de las mujeres violentadas. Todas las muertes se dieron en un contexto de ensañamiento contra las víctimas: la mayoría de ellas fue apuñalada varias veces y cuatro de ellas fueron muertas con armas de fuego. Una incluso fue atada a un árbol, apuñalada y quemada. Ocho de los 23 casos son de mujeres que se separaron de su pareja por conductas violentas y varias de ellas habían presentado denuncias, pero la Justicia no las vio, no las oyó, no las protegió. Y 18 de las mujeres asesinadas no llegaban a los 40 años.

En Paraguay, el asesinato de mujeres por el mero hecho de ser mujeres solo es registrado por los medios de comunicación cuando se da en el marco familiar o de pareja, y son siempre caratulados como crímenes pasionales. Si existiera un registro que incluyera todos los asesinatos de mujeres que ocurren en la calle o en otros espacios ajenos al hogar, la familia o las relaciones de pareja, la cifra se extendería. Pero el sensacionalismo gana: los titulares de los diarios venden cuando en las portadas aparece un “crimen por amor”, por celos o por separación de la mujer. No es el hombre el que mata, sino es la mujer la que ha dado motivos para ello, frase que representa el pensamiento más patriarcal y machista que impide el derecho más elemental de todo ser humano: el derecho a la vida.

LA VIOLENCIA ESTÁ EN EL PROPIO ESTADO: CASOS EMBLEMÁTICOS

El 25 de noviembre de 2015, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer ocurrió un hecho deleznable, protagonizado por una alta autoridad del Estado: Jorge Servín, presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) golpeó a una mujer indígena que se estaba manifestando con otras personas frente a la institución. El funcionario fue destituido por el presidente de la República días después.

Pero el mandatario que se indignó por el hecho de violencia perpetrado por Servín es el mismo que no hace mucho tiempo asistió a un en-

cuentro internacional en el Uruguay durante el cual dio un discurso que pretendía atraer a inversionistas que estaban presentes y lo hizo de la peor manera: “Paraguay es como esa mujer bonita, que cada mañana se pone su mejor vestido y se pone maquillaje. Paraguay es fácil. Paraguay es como esa mujer bonita” fueron las expresiones del presidente de la República, que representa al país que hoy es miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Otra situación profundamente violenta contra las mujeres ocurrió cuando, días antes de las elecciones municipales (en octubre de este año), se difundió por las redes sociales un video que mostraba al intendente de una ciudad cercana a la capital (Limpio) teniendo relaciones sexuales con una joven funcionaria ¡en el propio despacho de la Intendencia! Pero la gravedad del asunto no termina aquí, ya que el video que se “viralizó” profusamente mostraba claramente que el mismo intendente lo había grabado (vaya a saber con qué intenciones).

Las reacciones de la gente fueron apabullantes –aunque hubo una manifestación de leales en su ciudad que salieron a defenderlo– y quizá ello haya incidido en la derrota electoral de su hermano, que era candidato al mismo cargo en esa ciudad. Si bien inicialmente hubo posiciones confrontadas respecto a la conducta de la joven –ya que había personas que decían que ella habría accedido a su puesto de trabajo a cambio de sus favores sexuales–, la presentación de su denuncia por coacción y acoso sexual disipó esas sospechas indicando con ello que la joven fue sometida y obligada por el intendente. Ojalá que la Justicia pueda accionar de manera responsable y no se deje llevar por el poder político que ostenta el ahora acusado, lo que podría conducir, una vez más, a la impunidad, como ya ha sucedido en casos similares.

Estas apenas son muestras de cómo opera el poder masculino sobre las mujeres y es por eso que el panorama que hoy se presenta para combatir la violencia de género y contra las mujeres no es alentador. Sin embargo, los derechos de las mujeres y la igualdad de género ya son parte la agenda regional e internacional que ahora tiene sus ojos puestos en Paraguay, que tiene la obligación de responder a las recomendaciones dadas por mecanismos como la CEDAW, Belém do Pará e incluso de organismos del Mercosur. Son huecos por donde la sociedad debe moverse y continuar luchando por una vida libre de violencia.



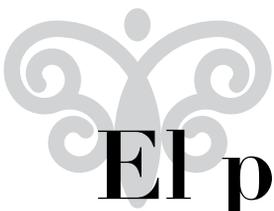


RECOMENDACIONES

- El Estado debe cumplir con los compromisos asumidos tanto nacional como internacionalmente respecto a promover las garantías necesarias para bajar los altos índices de abusos sexuales de niñas y niños, así como de la violencia sexual en sus distintas formas hacia las mujeres.
- Las instituciones públicas precisan profundizar la sensibilización y formación del funcionariado público en derechos humanos, derechos de las mujeres y de los sectores más discriminados de la sociedad, como las personas homosexuales, las personas trans, las trabajadoras sexuales, que son víctimas cotidianas de la violencia de género.
- Las instituciones policiales y judiciales deben ser accesibles para las víctimas de violencia de género y contra las mujeres, bajo la comprensión de que mientras continúe la impunidad de los hechos de violencia, el fenómeno no se erradicará.
- El Registro Unificado de víctimas de violencia debe ser implementado. Para ello, los distintos organismos que conforman el Sistema deben priorizar en sus planes y presupuestos todos los recursos necesarios.
- El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) debe incorporar en el currículum de la educación formal una materia específica sobre el derecho a una vida libre de violencia. Para cambiar esta cultura dominante de machismo y patriarcado se debe apostar a una educación no sexista y no discriminatoria.

BIBLIOGRAFÍA

- Badilla, Ana Elena (2008). *Femicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio de Ciudad Juárez*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Rico, Nieves (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo N° 16, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, LC/L.957.



El proyecto de ley para proteger a las mujeres contra toda forma de violencia:

la cuestión de género retaceada
en el Poder Legislativo



2016

El abordaje de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género es indispensable para poder entender, comprender y actuar ante los cotidianos hechos que sufren las niñas, las mujeres y las personas trans por el solo hecho de ser mujeres o tener una vinculación con “lo femenino”. Los debates sobre la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia muestran cómo las fuerzas conservadoras todavía tienen mucho poder en el Estado. Mientras ello persista, las mujeres continuarán siendo las principales víctimas de la violencia sexual, la violencia familiar y estarán siempre en peligro de vida.

INTRODUCCIÓN¹

El año 2016 puede finalizar con la sanción de la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, después de un proceso de más de cuatro años, con lo cual el Paraguay pasará a formar parte de los países de la región que cuentan con una normativa específica sobre la violencia hacia las mujeres e incluyen el feminicidio como hecho punible de acción penal pública².

Con la aprobación de esta ley, el Estado paraguayo daría cumplimiento a varias recomendaciones internacionales para combatir de manera más integral el grave problema de la violencia hacia las mujeres, aun cuando no se logró incorporar la perspectiva de género para la comprensión, acción y aplicación de esta normativa. Sobre este punto gira principalmente el contenido de este artículo, porque una cuestión central de derechos humanos es lograr el derecho a vivir una vida sin violencia para las mujeres; y contar con una legislación que penaliza el feminicidio es un avance para ello. Se aborda, además, el marco legal e institucional referido al problema de la violencia hacia las mujeres, así como los datos oficiales con que se cuenta para dimensionar, al menos parcialmente, el fenómeno de la violencia, entre ellos, los números imprecisos de feminicidios³ que en el periodo de doce meses ha llegado a 32 ¡una vida segada cada once días!⁴

Se vive un tiempo de violencia extrema en el mundo. Son violencias producidas por las desigualdades económicas, las luchas por el monopolio de poderes políticos y económicos a nivel global, las guerras contemporáneas que generan desplazamientos humanos que ponen en cuestión todos los derechos humanos como pacto universal hace casi 70 años; en este contexto, las mujeres y las niñas⁵ son además presas de otras vio-

- 1 Los casos de denuncias de violencia presentados en este artículo son resultados de procesamiento propio basados en información proveída por las instituciones oficiales mediante entrevistas realizadas por Mirna González y las demás informaciones utilizadas han sido sistematizadas por Ofelia Martínez, ambas integrantes del equipo del Área Mujer del CDE.
- 2 Los países que cuentan con el feminicidio (o femicidio) como hecho punible son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Chile, México y Perú. Colombia incorporó en su Código Penal "vía agravación, el homicidio cometido contra una mujer por el hecho de ser mujer" (Gareta Vilchez (s/f)). En la Argentina fue incluido como feminicidio en el Código Penal.
- 3 Marcela Lagarde conceptualiza el feminicidio como la culminación de la violencia contra las mujeres, denominándolo así al "conjunto de delitos de *lesa* humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una *fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad*" (Lagarde (2005). El énfasis es propio de la autora de este artículo.
- 4 Según datos publicados en los diarios ABC Color y Última hora, entre noviembre de 2015 y octubre de 2016.
- 5 Este artículo no aborda detalladamente la situación de las niñas y adolescentes, para ello remitirse en este informe al artículo que trata el tema de la maternidad infantil forzada, Cfr. Gorostiaga, Katia (2016) "La niñez en disputa: ¿jugamos a la ronda o jugamos a ser mamás? Derechos de las niñas y adolescentes".

lencias por el hecho de ser mujeres, como la violencia sexual. Las creencias religiosas de distinta índole atraviesan estas situaciones de violencia y fortalecen las ideas atávicas del ser mujer en el mundo, desconociendo las transformaciones culturales producidas en los roles tradicionales asignados a mujeres y hombres, cambios que han permitido importantes avances en la igualdad tanto en el ámbito privado (la casa, la familia) como en la esfera pública. Entonces hoy, mientras más mujeres se suman a esta lucha por el derecho a vivir una vida libre de violencia, autoridades de Iglesias y de poderes estatales pergeñan estrategias manipulando el concepto de género, señalando que es una “ideología”, intentando con esto desarticular las acciones de grupos, organizaciones e instituciones civiles a favor de la igualdad y del cese de la violencia de género.

Es así que estamos en tiempos de grandes desafíos para sostener y defender las conquistas de igualdad para las mujeres porque, como dice el pronunciamiento público de mujeres organizadas del Paraguay, en el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer:

nos violentan porque el patriarcado puja por no perder su poder ante el miedo que le genera la presencia protagónica de las mujeres en los espacios públicos y privados, y responde incrementando su violencia en un intento desesperado por mantener el sistema de privilegios instituido. Sabemos que nuestra rebelión les molesta, les desafía, les incomoda porque confronta la brutalidad de estos privilegios⁶.

Sin dudas, la sostenida violencia que ejercen sobre nuestros cuerpos y nuestras vidas, en el marco de una impunidad amparada por el Estado, es la respuesta ante los avances logrados en la lucha por la igualdad.

MARCO NORMATIVO LEGAL PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Excepto el proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia –que está en proceso de aprobación y sanción en el Congreso Nacional–, el marco legal paraguayo no ha sufrido cambios relevantes con respecto al año anterior en lo referente a las

6 Pronunciamiento público de más de 30 organizaciones sociales del Paraguay, 25 de noviembre de 2016.





leyes que protegen contra la violencia hacia las mujeres. En términos generales, Paraguay cuenta con herramientas legales para ello; los problemas centrales no son precisamente la falta de legislación apropiada sino más bien la incidencia de otros factores que son fundamentales a la hora de accionar ante hechos de violencia de género⁷, como la falta de aplicación de las leyes, el acceso a la justicia, la persistencia de una cultura patriarcal y machista en los organismos estatales encargados de brindar protección y atención a las víctimas de violencia de género: la Policía, los juzgados de paz, los servicios públicos de salud, las fiscalías, entre otros.

Para enmarcar el derecho a una vida libre de violencia, la Constitución Nacional vigente desde 1992 establece importantes avances que garantizan la igualdad y la no discriminación (artículo 46), la igualdad de derechos entre mujeres y hombres (artículo 48) y la protección contra la violencia en el ámbito familiar (artículo 60), como garantías y derechos constitucionales básicos. También ha incorporado a su legislación convenios y acuerdos institucionales⁸, junto con varias leyes nacionales, que se presentan en el cuadro 1⁹.

- 7 Para entender el fenómeno de la violencia hacia las mujeres y hacia las personas que adoptan la identidad femenina atribuida socialmente a las mujeres, este artículo toma de base la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) que define a este tipo de violencia como “todo acto de violencia de género que resulte o pueda resultar en sufrimiento físico, sexual o daño psicológico o sufrimiento a la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en público o en la vida privada”. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>.
- 8 El Paraguay cuenta también con otras leyes que ratifican los siguientes instrumentos internacionales: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Ley N.º 1663/2001); el Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley N.º 1683/2001), la Convención contra la delincuencia organizada transnacional (Ley N.º 2298/2003) y el Protocolo a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Palermo - Ley N.º 2356/2008).
- 9 Solo se mencionan aquí aquellas leyes que tienen referencias específicas a la violencia contra las mujeres en general, pues en otros artículos de este informe se aborda la situación de niñas, de trabajadoras sexuales, de mujeres víctimas de trata y de explotación sexual, así como de las personas trans.

CUADRO 1. Marco legislativo vigente para la protección contra la violencia hacia las mujeres

Leyes vigentes	Contenidos principales referidos a la protección contra la violencia hacia las mujeres
Ley N.º 1215/1986: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).	En 1994 la CEDAW adopta la Recomendación General N.º 19 que sugiere a los Estados Parte la adopción de “medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados”.
Ley N.º 605/1995: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Belém do Pará).	Establece una serie de medidas de protección a las mujeres y la eliminación de todos los factores que atenten contra sus derechos humanos y libertades fundamentales, exigiendo al Estado la adopción de “políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” los diversos tipos de violencia que sufren las mujeres.
Ley N.º 1/1992: - Modificación parcial del Código Civil de 1985.	Eliminó varios artículos discriminatorios que afectan a las mujeres y establece, entre otros, la igualdad en la administración de los bienes dentro del matrimonio, el reconocimiento del concubinato y la unión de hecho, e incluye como causal de separación la violencia en el matrimonio.
Ley N.º 45/1991: Del divorcio y su posterior modificación por Ley N.º 5422/2015.	Antes de 1991, el Paraguay no contaba con una ley de divorcio. En esta ley se establecen como causales de divorcio una serie de hechos de violencia ocurridos dentro del matrimonio. La modificación introducida en 2015 amplía como causales de divorcio otras situaciones de violencia como “hechos punibles contra el otro cónyuge”, además del “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, ya establecido en la anterior ley.
Ley N.º 496/1995: Modificación del Código del Trabajo (Ley N.º 213/1993).	En 1995 se incluyen dos artículos referidos al acoso sexual: i) artículo 81, que establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo por parte del empleador cuando existieran “actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inciso w); en tanto el artículo 84 permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes [...]”.





<p>Ley N.º 1600/2000:Contra la violencia doméstica.</p>	<p>Es la primera ley de carácter civil que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (artículo 1), además de varias medidas de protección para la víctima.</p>
<p>Ley N.º 1160/1997 “Código Penal”</p>	<p>Esta ley fue modificada después de casi un siglo (el anterior código databa de 1914). Introdujo importantes avances para la igualdad de las mujeres, aunque quedaron vestigios del viejo código, como la penalización del aborto. El actual código ya incorporó otras modificaciones referidas a la violencia sexual y violencia familiar:</p> <p>Ley N.º 3440/2008: establece el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano” (artículo 105, inciso 2); y también establece el aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (artículo 128).</p> <p>Ley N.º 4628/2012 que modifica el artículo 229 de violencia familiar por la cual aumenta la pena privativa de libertad de hasta tres años o multa para quien ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, “siempre que no surjan lesiones, en cuyo caso no se requerirá de la reiteración”.</p> <p>Ley N.º 5378/2014 que modifica nuevamente el artículo 229 eliminando la reiteración del hecho de violencia familiar y castiga con pena privativa de libertad de 1 a 6 años. También establece que “cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la lesión grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal”.</p>
<p>La Ley N.º 4675/2012: Que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (Ley N.º 34/1992).</p>	<p>Mantiene los mismos objetivos de la Secretaría de la Mujer que establece, entre otros, la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso e, de la anterior Ley N.º 34).</p>

Fuente: Elaboración propia.

EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS MUJERES CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA: POR QUÉ SE RECORTÓ LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Uno de los grandes desafíos que debe enfrentar el Estado paraguayo es efectivizar su carácter laico, en consonancia con la Constitución Nacional que establece la libertad religiosa e ideológica (artículo 24). Si bien la Carta Magna no define al Estado como laico, afirma que “ninguna confesión tendrá carácter oficial” y que “las relaciones del Estado con la Iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía”. Sin embargo, ni las instituciones estatales ni las autoridades dan cumplimiento a este mandato constitucional. Imágenes de santos están instaladas en la mayoría de las instituciones públicas; en el calendario nacional continúan siendo días feriados las fechas en que se conmemoran fiestas religiosas y se organizan seminarios, conferencias y charlas de claro contenido religioso en diversos organismos del Estado.

En ambas Cámaras del Poder Legislativo, quienes dicen ser representantes del pueblo (senadoras, senadores, diputadas y diputados) con frecuencia legislan con “la cruz en la mano” y sus discursos en las plenarios legislativas contienen referencias constantes a Dios y la Virgen. La influencia de las Iglesias (especialmente la católica) es innegable. Y justamente ese sesgo religioso fue introducido en el estudio del proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia y consiguió, en ambas cámaras legislativas, que la perspectiva de género sea eliminada de dicho proyecto bajo el argumento de que se intenta contaminarlo de una “ideología de género”¹⁰, concepto que en la actualidad es utilizado por sectores conservadores –generalmente ligados a Iglesias– con el solo objeto de impedir que leyes y políticas públicas incorporen el género como categoría analítica que permite visibilizar las desigualdades históricas.

10 Esto no ocurre solo en Paraguay; en toda la región la inclusión de la “ideología de género” forma parte de los discursos más sofisticados de grupos conservadores –principalmente religiosos–, con el afán de desprestigiar y atacar la lucha de las feministas en América Latina, porque quieren continuar imponiendo creencias que exigen a las mujeres sumisión, obediencia y disposición a satisfacer mandatos culturales atávicos ya perimidos, pero lo hacen subestimando la comprensión de la gente, como en casi todos los temas que atañen a la igualdad, la no discriminación y la autonomía de las mujeres. Estos portadores del pensamiento fundamentalista conservador afirman que “Dentro del uso cada vez más difundido de la expresión ‘género’, en vez de la palabra ‘sexo’, se esconde una ideología que pretende eliminar la idea de que los seres humanos se dividen en dos sexos. Esta ideología quiere afirmar que las diferencias entre el hombre y la mujer, más allá de las obvias diferencias anatómicas, no corresponden a una naturaleza fija, sino que son producto de la cultura de un país o de una época determinados. Según esta ideología, la diferencia entre los sexos se considera como algo convencionalmente atribuido por la sociedad y cada uno puede ‘inventarse’ a sí mismo. Desaparece la diferencia entre lo que está permitido y lo que está prohibido en este ámbito. El ‘feminismo’ de género, o ‘feminismo radical’, productor de semejante ideología, nació a final de los años sesenta del anterior movimiento feminista en favor de la igualdad de los sexos [...] La ideología de género es un sistema cerrado, con el cual no se puede razonar [...]”. “Ideología de género: sus peligros y alcance”.





cas que sufren las mujeres como resultado de la división sexual del trabajo instauradas por las sociedades patriarcales. A estas alturas del mundo posmoderno desconocer que el género es una construcción social y que por tanto se va modificando con el tiempo, es sencillamente desconocer la historia, la evolución y los cambios que se fueron dando en las sociedades con respecto a los roles que hoy ejercen mujeres y hombres.

La eliminación del concepto género en el proyecto de ley dejó ver la fuerte influencia de la Iglesia católica (y de otras también) en los asuntos de Estado; todavía correrá mucha agua bajo el puente para que quienes nos representan (las y los legisladores) entiendan que deben establecer leyes exentas de ideas o mandatos religiosos. Sin embargo, en este caso no les fue fácil –aun cuando contaban con los votos mayoritarios– pues hubo legisladores¹¹ que realizaron una tarea titánica para restituir los contenidos recortados en la Cámara de Diputados¹². Queda ahora la revisión por parte de esta cámara para culminar el proceso de aprobación del proyecto de ley¹³.

El debate sobre de la perspectiva de género en el proyecto de ley (y su eliminación) desnuda una cuestión clave: que, si bien existe la institucionalidad de género en el Estado paraguayo, ello responde más que nada a mantener las apariencias, especialmente a nivel internacional, pues el Paraguay se ha comprometido en diversas instancias en la efectiva promoción de la perspectiva de género en las políticas públicas y en los marcos normativos, pero no logra trasladar su discurso a la práctica. Es así que muchos ministerios y organismos públicos cuentan con oficinas o secretarías de género, pero no han logrado transversalizar dicha perspectiva en sus acciones¹⁴.

11 En concreto: el senador Carlos Filizzola y la senadora Esperanza Martínez. Como presidente de la Comisión de Equidad de Género, Filizzola promovió la participación de la sociedad civil en la revisión del documento aprobado por la Cámara de Diputados, con el objetivo de restituir los artículos más importantes del proyecto de ley. En una primera instancia logró que el proyecto modificado se aprobara en general en la plenaria del 8 de noviembre de 2016. Sin embargo, una semana después, en la plenaria del 17 de noviembre, la mayoría de las y los legisladores volvieron a votar y decidieron basarse en el dictamen de la Comisión de Legislación que eliminó el término género del proyecto de ley y excluyó la violencia política y el acoso sexual como hechos punibles en esta ley.

12 En la Cámara Baja se habían eliminado importantes contenidos del proyecto de ley presentado por la diputada Rocío Casco, como la sanción penal de los tipos de violencia, la sanción administrativa al funcionariado público cuando no den cumplimiento a las leyes en el caso de las denuncias de violencia, y lo más grave: incluyeron la conciliación en casos de violencia!

13 El camino por recorrer para que este proyecto se convierta en ley es el siguiente: i) tratamiento en la Cámara de Diputados de las modificaciones aprobadas en el Senado, para cuya aprobación se necesita menos de 53 votos. Si la Cámara Baja decide rechazar las modificaciones y aprobar su dictamen inicial, precisa de una mayoría calificada (53 votos, de 80). Si esto ocurriera, el documento regresa al Senado, que es la Cámara Revisora, donde se necesita mayoría calificada (30 votos, de 45) para ratificarse en el texto aprobado el 17 de noviembre de 2016 (Información brindada por Sonia Brucke, de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara Alta).

14 Justamente, el senador Filizzola se refirió a esto durante su discurso de defensa de la inclusión del género en el proyecto de ley, señalando que, si tanto se cuestionaba esta perspectiva, debería cambiar el nombre de la comisión parlamentaria que preside, así como muchos otros organismos deberían hacerlo.

De sancionarse la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, tal como quedó aprobada en el Senado, los principales avances que se tendrían para combatir la violencia contra las mujeres serían: i) la prohibición de conciliar en casos de violencia hacia las mujeres; ii) la inclusión de algunas medidas de protección ante actos de violencia feminicida, física, psicológica o sexual; iii) la aplicación de sanciones a funcionarios públicos por el incumplimiento de las disposiciones de esta ley, iv) la creación del programa de casas de acogida y v) la inclusión del feminicidio como hecho punible de acción penal pública¹⁵. No obstante, además de la falta de la perspectiva de género en la ley, otra exclusión importante es que se eliminó la posibilidad de que los asesinatos “por motivos, discriminatorios, étnicos, de identidad de género u orientación sexual”, sean considerados feminicidio, lo que deja fuera de la protección legal a las personas trans que son víctimas usuales de la violencia feminicida¹⁶.

LOS CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA FAMILIAR: CUANDO LOS NÚMEROS HABLAN POR SÍ SOLOS

Mientras no se cuente con un registro unificado de los casos de violencia contra las mujeres no se podrá cuantificar con exactitud las víctimas de este flagelo. A pesar de numerosas resoluciones ministeriales, acordadas judiciales y recomendaciones internacionales, el Estado no ha avanzado en la implementación de este registro. No obstante, los datos ofrecidos por las principales instituciones que reciben denuncias de casos de violencia doméstica, familiar y contra las mujeres, ofrecen una aproximación sobre la situación en Paraguay, aun cuando no es posible dar un número total de los casos denunciados, pues es probable que

15 Con respecto al feminicidio, el artículo 50 del proyecto de ley en proceso de aprobación establece que: “El que matare a una mujer por su condición de tal y bajo cualquiera de las siguientes circunstancias, será castigado con pena privativa de libertad de diez a treinta años, cuando: 1) El autor mantenga o hubiere mantenido con la víctima una relación conyugal, de convivencia, de pareja, noviazgo o afectividad en cualquier tiempo; 2) Exista un vínculo de parentesco entre la víctima y el autor, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; 3) La muerte ocurra como resultado de haberse cometido con anterioridad un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial contra la víctima, independiente de que los hechos hayan sido denunciados o no; 4) La víctima se hubiere encontrado en una situación de subordinación o dependencia respecto del autor, o este se hubiere aprovechado de la situación de vulnerabilidad física o psíquica de la víctima para cometer el hecho; 5) Con anterioridad el autor haya cometido contra la víctima hechos punibles contra la autonomía sexual; o, 6) El hecho haya sido motivado por la negación de la víctima a establecer o restablecer una relación de pareja permanente o casual”.

16 Para el análisis en mayor detalle de los derechos y situación de las personas trans, ver en el informe de la Codehupy de 2016: Augsten Szokol, Erwing; Posa Guínea, Rosa y Rotela, Yren (2015) “Mínimos avances en palabras, faltan los hechos. Situación de los derechos humanos de LGBTI”.

haya denuncias que fueron registradas en más de una institución en el marco del proceso de investigación¹⁷. Tampoco es posible unificar los tipos de violencia ya que las denuncias pueden dirimirse en el ámbito civil o en el ámbito penal.

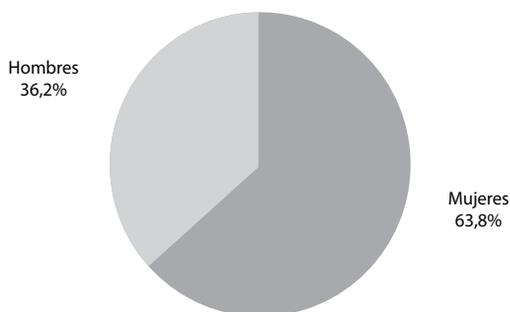
A pesar de estos inconvenientes a la hora de ofrecer datos de violencia, los resultados obtenidos en algunas instituciones públicas permiten afirmar que son mujeres y niñas las principales víctimas de violencia y que es en el marco de las relaciones de pareja donde se constata mayores índices de violencia doméstica y familiar. Todos estos problemas podrán subsanarse cuando finalmente el Estado disponga de un “sistema unificado y estandarizado de registro”, tal como se establece en el proyecto de ley de protección a las contra toda forma de violencia, en proceso de aprobación en el Congreso Nacional.

LA POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO - DEPARTAMENTO DE ASUNTOS FAMILIARES

La Policía Nacional cuenta actualmente con 16 comisarías de atención especializada en violencia de género, doméstica e intrafamiliar, y si bien anteriormente los datos que ofrecía al público provenían de estas Divisiones Especializadas, este año ha dispuesto centralizar sus registros públicos a través de la Dirección de Apoyo Técnico del Departamento de Asuntos Familiares. De enero a septiembre de 2016 se recibieron 5.159 denuncias de hechos punibles de violencia doméstica, de las cuales son víctimas 3.290 mujeres y niñas y 1.869 hombres y niños, casi duplicando el porcentaje de mujeres víctimas: 63,8% frente al 36,2% de hombres que fueron víctimas de algún tipo de violencia familiar (gráfico 1).

¹⁷ Otro factor que impide la comparación es que las instituciones que brindan información no tienen totalmente al día sus registros, con lo cual los datos que se presentan en este informe abarcan periodos distintos, aunque todos corresponden al año 2016.

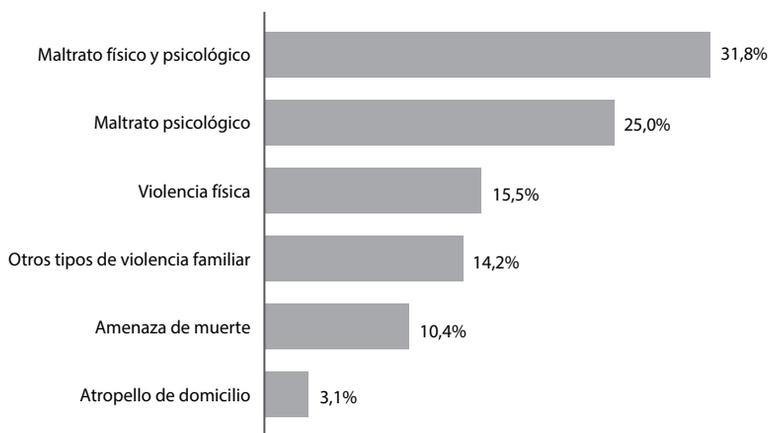
GRÁFICO 1. Víctimas de hechos punibles por sexo (porcentaje del total de casos denunciados). Enero a septiembre de 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Policía Nacional - Departamento de Asuntos Familiares.

Al presentarlos por tipo de violencia ejercida (gráfico 2), los datos muestran que el maltrato físico y psicológico representa casi la tercera parte del total de los casos (31,8%), seguido por el maltrato psicológico (25%) y la violencia física (15,5%). Se incluyen en Otros tipos de violencia familiar el abandono, la coacción sexual, el abuso sexual, las amenazas, la falta del deber de cuidado y otras formas de violencia familiar, que han sido agrupados porque no llegan al 1% cada uno de ellos.

GRÁFICO 2. Hechos punibles de violencia familiar. Enero a septiembre de 2016



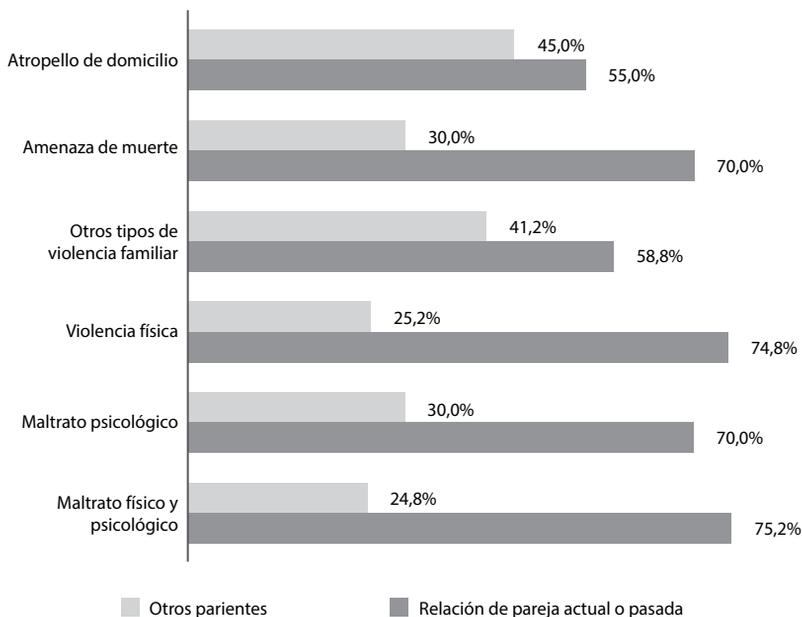
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Policía Nacional.





En cuanto al parentesco, los datos revelan que en la relación de pareja (actual o pasada), sea esta bajo el régimen de matrimonio, concubinato, pareja de hecho o noviazgo, la violencia es mayor que la ejercida por otros parientes. El maltrato psicológico, el maltrato físico y psicológico y la violencia física son los tipos de violencia que tienen mayor recurrencia entre las parejas o exparejas.

GRÁFICO 3. Hechos punibles de violencia familiar. Enero a septiembre de 2016

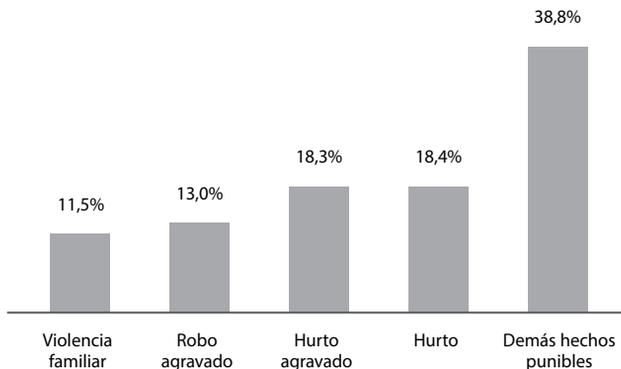


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Policía Nacional.

EL MINISTERIO PÚBLICO: DATOS QUE NO SON DESAGREGADOS POR SEXO

La violencia familiar está entre los cuatro primeros hechos punibles más frecuentes que ingresan en las distintas unidades fiscales de todo el país, según muestran los datos registrados de enero a agosto de 2016. De 67.378 causas ingresadas, la violencia familiar representa el 11,5% del total, además del robo agravado (18,4%), el hurto agravado (18,3%) y el hurto (13,8%) (gráfico 4).

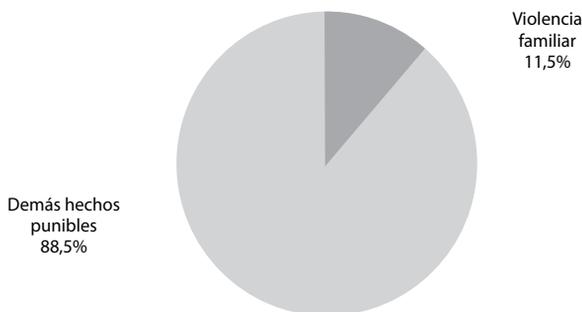
GRÁFICO 4. Causas ingresadas. Hechos punibles. Enero a agosto de 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio Público.

Los demás hechos punibles (que incluyen 19 tipos penales¹⁸) representan el 38,8% del total de causas ingresadas. Si se quisiera visualizar el peso de la violencia familiar en el total de todos los hechos punibles ingresados se tendría la relación que se puede observar en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. Causas ingresadas. Hechos punibles. Enero a septiembre de 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio Público.

18 Las causas ingresadas este año en el Ministerio Público refieren a 22 tipos penales: evasión de impuestos, rufanería, estafa, hurto, hurto agravado, exposición a peligro del tránsito terrestre, robo, robo agravado, violación del derecho de autor o inventor, incumplimiento del deber legal alimenticio, apropiación, abuso sexual en niños, lesión, amenaza, abigeato, maltrato a menores, Ley N.º 716 contra el medio ambiente, daño, invasión de inmueble, violación de domicilio, violencia familiar y homicidio doloso.





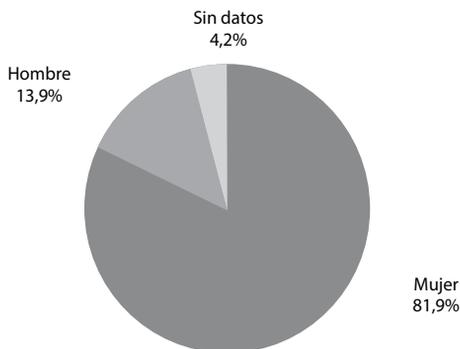
Si se procesaran los distintos hechos punibles con el lugar donde ocurren y según quiénes son los supuestos autores, este porcentaje aumentaría de manera importante ya que en el listado de hechos punibles registrados aparecen el abuso sexual de niñas y niños, el incumplimiento del deber legal alimenticio y el abuso sexual, que son violencias que ocurren con frecuencia en el ámbito familiar, además de la lesión, la violación de domicilio y el homicidio doloso.

Otro problema que se constata de los datos procesados en el Ministerio Público es la falta de desagregación por sexo de la víctima, lo que impide conocer qué porcentaje de mujeres y de hombres son víctimas de violencia familiar.

LOS JUZGADOS DE PAZ - CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En los juzgados de paz de todo el país se han registrado 5.157 denuncias de casos de violencia doméstica y familiar desde el 1 de enero al 18 de noviembre de 2016. Estos datos son remitidos a la Corte Suprema de Justicia en cumplimiento a la Acordada N.º 705¹⁹. Del total de estas denuncias, el 81,9% refiere a casos de violencia contra la mujer, el 13,9% a hombres y existe un 4,2% de casos en los que no existe identificación del sexo de las víctimas (gráfico 6).

GRÁFICO 6. Denuncias de violencia doméstica en los juzgados de paz, por sexo. Enero a octubre de 2016

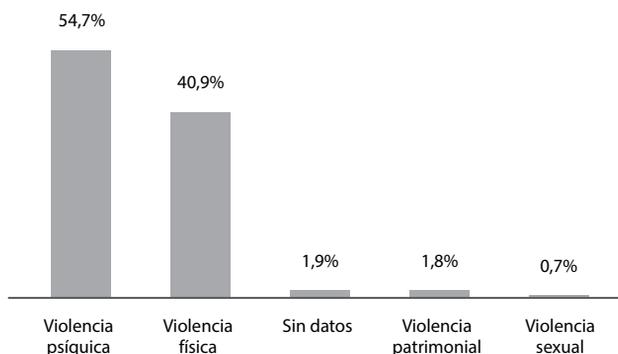


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Corte Suprema de Justicia.

19 Para el registro de los casos denunciados, los juzgados de paz cuentan con el Formulario de Recopilación Estadística (FRIE).

Según el tipo de violencia ejercida, se visualiza en el gráfico 7 que la violencia psíquica representa más de la mitad de los casos denunciados (54,7%), seguida de la violencia física (40,9%) y la violencia patrimonial (1,8%), en tanto la violencia sexual es del 0,7% del total de denuncias (38 casos). Este bajo porcentaje podría deberse a que la violencia sexual puede presentarse en el ámbito penal. En general, los casos que se presentan ante los juzgados de paz se circunscriben a la Ley N.º 1600/2000 contra la violencia doméstica, que es una ley del ámbito civil.

GRÁFICO 7. Casos denunciados según tipos de violencia juzgados de paz. Enero a octubre de 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Corte Suprema de Justicia.

EL MINISTERIO DE LA MUJER

El Ministerio de la Mujer es el órgano rector de las políticas públicas del Estado paraguayo y en su III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017) establece entre sus ejes de trabajo el abordaje de la atención a mujeres víctimas de violencia. En ese ámbito, ofrece tres tipos de servicios: 1) consultas y asesoramiento en el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur); 2) servicios de atención telefónica y 3) albergue transitorio.

De enero a octubre de 2016, el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) registra 637 casos de mujeres que fueron atendidas por primera vez y 534 casos de seguimiento en lo que va del año, lo que hace un



total de 1.171 mujeres que fueron atendidas por psicólogas, abogadas y trabajadoras sociales: “De este total, 70 mujeres han sido acompañadas a las distintas instituciones como Policía Nacional, juzgados de paz, Ministerio Público, juicios orales etc. de acuerdo a las diferentes circunstancias presentadas. Se han logrado 69 medidas de protección (Ley N.º 1600/2000) desde los distintos juzgados, consistentes en: exclusión de hogar, prohibición de acercamiento, retiro de pertenencias y reintegro al domicilio, etc. Además, 14 casos fueron acompañados en el área de niñez (prestación alimenticia, filiación y régimen de relacionamiento), área civil (divorcios, disolución y reconocimiento de matrimonio aparente)”²⁰.

La Línea 137 SOS de servicios de atención telefónica registra 7.546 llamadas de las cuales el 28% corresponde a asesoramientos especializados y el 42% son de llamadas abandonadas²¹. En tanto en la Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval” fueron alojadas 20 mujeres y 29 hijas e hijos. En este albergue se brinda “contención psicológica, asesoramiento jurídico, asistencia social y en el área de salud, acompañamiento, seguimiento y apoyo escolar para niños y niñas”²².

Además de estos servicios, el Ministerio de la Mujer acompañó el proceso de aprobación del proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, durante el proceso de estudio y debate en el Congreso Nacional.

LOS CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y SU EXTREMA EXPRESIÓN: EL FEMINICIDIO

La violencia contra mujeres y niñas es un hecho cotidiano en el Paraguay (gráfico 8). Según informaciones de la prensa de alcance nacional, cada 5 días una mujer o una niña es violada y cada 11 días es asesinada por razones de género (32 mujeres). Si a ello se le suman las 15 mujeres que fueron víctimas de intento de feminicidio, tendríamos que en nuestro país cada semana una mujer corre peligro de vida por el solo hecho de ser mujer, por vivir oprimida, dominada y desprotegida por un Esta-

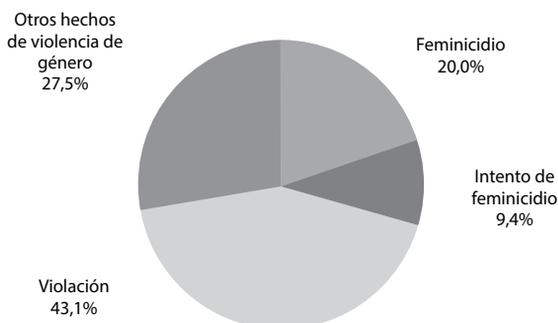
20 Informe de gestión solicitado al Ministerio de la Mujer para la redacción de este informe.

21 El 7% de las llamadas son de personas que se burlan del servicio (“son de broma”, según el informe del Ministerio de la Mujer).

22 Informe de gestión del Ministerio de la Mujer.

do que, sin embargo, tiene el compromiso de garantizar una vida libre de violencia de género.

GRÁFICO 8. Mujeres y niñas víctimas, por tipo de violencia



Fuente: Elaboración propia basada en publicaciones de prensa de alcance nacional. Noviembre 2015 a octubre de 2016²³.

Aunque hasta ahora no se han realizado investigaciones amplias sobre los casos de femicidio en Paraguay, el seguimiento de la información de medios de comunicación permite afirmar que la mayoría de estos asesinatos podrían haberse evitado ya que son casos donde la víctima recurrió a la Justicia para solicitar protección, pero tal como dice Marcela Lagarde, “para que se dé el femicidio concurren, de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión parcial o total de las autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes” (Lagarde, 2005). Sin dudas, el Estado paraguayo acumula deudas con las mujeres y mientras persista la intromisión de pensamientos atávicos de grupos conservadores, misóginos y patriarcales y de las iglesias en el quehacer estatal, la discriminación y la desigualdad continuarán produciendo violencias y sesgando la vida de las mujeres.

23 Diarios ABC Color y Última Hora, de noviembre de 2015 a octubre de 2016.





RECOMENDACIONES

- El Estado paraguayo debe dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de las convenciones internacionales de las cuales forma parte, especialmente en lo referente a la violencia contra las mujeres y las niñas.
- La Corte Suprema de Justicia necesita adoptar medidas urgentes para agilizar los procesos judiciales de casos de violencia de género, así como de cumplir las Reglas de Brasilia referidas al acceso a la justicia para las mujeres.
- El Ministerio de Educación y Cultura debe promover una educación no sexista y antidiscriminatoria desde los primeros años de la formación escolar, de manera que se vaya instalando una cultura igualitaria y de no violencia que permita el goce de derechos sin discriminaciones para toda la población.
- El Ministerio Público precisa incorporar la perspectiva de género en su quehacer institucional y promover la capacitación de su funcionamiento para generar una sensibilización que permita el abordaje sin discriminaciones de género en el proceso de investigación de los casos de violencia de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Gareta Vilchez, Ana María (sd). *Regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y El Caribe*. Ciudad de Panamá: Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas UNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres.
- Lagarde y De los Ríos, Marcela (2005). "El feminicidio, delito contra la humanidad" en H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura (2005) *Feminicidio, justicia y derecho*. México: Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, pp. 151-164. Disponible en <http://mujeresdeguatemala.org/wp-content/uploads/2014/06/Feminicidio-delito-contra-la-humanidad.pdf>.
- Lagarde y De los Ríos, Marcela (2008) "Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres", en: Bullen, Margaret y Diez Mintegui, Carmen (coords.) (2008) *Retos teóricos y nuevas prácticas*. San Sebastián: Ankulegi, pp. 209-240. Disponible en <http://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>.



La ley sola no basta:

el Estado y sus compromisos
con el derecho a vivir una vida
libre de violencia de género



2017

“Es fundamental que las leyes no solamente contengan medidas jurídicas de sanción sino también incluyan acciones de educación, concientización y campañas de sensibilización y prevención. Deben establecer los mecanismos de protección a las mujeres y acceso a la justicia. Asimismo, contribuir a la transformación cultural y social y luchar contra actitudes y estereotipos discriminatorios y abordar conocimientos e investigaciones para apoyar el diseño y desarrollo de políticas públicas.

Finalmente, en el marco de los derechos humanos, los Estados y las leyes deben asegurar el derecho a vivir una vida libre de violencia. Sin estas medidas necesarias los Estados pueden ser omisos ante la ley” (Memorias, Exposición en el 14.º Encuentro Feminista Latinoamericano y el Caribe, EFLAC, Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2017).

INTRODUCCIÓN¹

El año 2017 se inaugura con la Ley N.º 5777/2016 “De protección a las mujeres contra toda forma de violencia” que incorpora importantes avances en materia de prevención, atención y sanción para la violencia contra las mujeres, entre ellos el feminicidio, como un tipo de acción penal pública, lo que implica el reconocimiento de que muchos asesinatos de mujeres no solo son simples homicidios, sino que ocurren en el marco de relaciones desiguales de poder y de género.

La vigencia de esta ley que se hará efectiva en diciembre de este año se da en un contexto de tinte conservador como resultado de la fuerte presión e incidencia que están ejerciendo grupos fundamentalistas, machistas y patriarcales sobre distintos organismos del Estado paraguayo a los que exigen la eliminación de la perspectiva de género en las políticas públicas y ya han logrado que se emita una resolución en el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) “Por la cual **se prohíbe la difusión y teoría y/o ideología de género**, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”². A este grave retroceso se sumó el pedido hecho por grupos autodenominados pro-vida y profamilia al presidente de la República de revisar la actuación del Ministerio de la Mujer que, según ellos, “promociona la ideología de género en distintos entes públicos”. De la respuesta del mandatario se desprende que tomaría medidas similares a las adoptadas por el MEC pues “el Gobierno tiene que terminar teniendo una sola posición [...] y la posición del Gobierno es a favor de la familia”³, entendiéndose imponer un modelo tradicional de familia, negar derechos a personas, discriminar a quienes eligen formar familias diversas y sobre todo, imponer a las mujeres los roles asignados por la cultura patriarcal, esto es, estar prestas a conformar la familia monógama, ser madres y cuidadoras, sometidas a la ley del patriarca, como fuera en tiempos ya pasados.

Esta ola conservadora y fundamentalista no es nueva ni aislada, las campañas de estos grupos se están dando en toda la región y sus acciones

1 La información utilizada en este artículo ha sido recolectada y sistematizada por Ofelia Martínez y Mirna González Vera, integrantes del Área Mujer del CDE. La autora agradece a las instituciones públicas que le brindaron la información sobre los casos de violencia denunciados y en proceso judicial.

2 Énfasis propio. Resolución N.º 29.664, firmada por el ministro Enrique Riera el 5 de octubre de 2017.

3 Las frases entrecomilladas fueron transcritas de un audiovisual difundido por YouTube el 26 de octubre de 2017, bajo el título *Profamilia con el presidente Cartes*.

siguen una agenda común, con discursos acerca de la “ideología de género”, la supuesta agenda del Nuevo Orden Mundial, los peligros de permitir la educación sexual en escuelas y colegios, en fin, una serie de ideas falaces, con las cuales intentan confundir a la gente que no tiene acceso a informaciones precisas respecto a la perspectiva de género⁴. En Paraguay, las Iglesias (especialmente la católica) siempre tuvieron injerencia en los asuntos del Estado⁵ y el año pasado lograron que el Congreso Nacional eliminara la perspectiva de género para aprobar la Ley N.º 5777/2016 de “Protección Integral a las mujeres contra toda forma de violencia”.

El presente artículo abordará las principales políticas vigentes, las leyes en curso, los datos oficiales referidos a los casos de violencia contra las mujeres, y finalmente recomendaciones al Estado que apunten a ampliar las garantías constitucionales de vivir una vida libre de violencia, sin discriminaciones y en igualdad plena entre mujeres y hombres.

MARCO LEGAL: UNA NUEVA LEY PARA COMBATIR LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

El Paraguay cuenta con un marco legal amplio que garantiza el derecho a vivir una vida libre de violencia en tres niveles: la Constitución Nacional, los instrumentos normativos internacionales adoptados por nuestra legislación y las leyes nacionales⁶:

- I. Constitución de la República del Paraguay (1992)⁷: garantiza el derecho a la vida, la integridad física y psicológica (artículo 4), la libertad y seguridad (artículo 9), la igualdad y la no discriminación (artículo 46), la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer (artículo 48), el derecho a la salud (artículos 7, 61 y 68), a la educación (artículo 73) y la protección contra la violencia en el ámbito familiar (artículo 60).

4 El discurso de los grupos “profamilia” se encuentra desarrollado en mayor profundidad en el artículo sobre el Estado laico, dentro del capítulo de temas del año de este informe.

5 La injerencia de la Iglesia dentro del Estado está desarrollada, al igual que el punto de arriba, como uno de los temas del año en el artículo sobre Estado laico.

6 Se incluyen solo aquellas normativas que específicamente se refieren a la protección, prevención, sanción y eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer. La trata y la explotación sexual de mujeres se abordan en otro capítulo del informe de derechos humanos de 2017.

7 Artículos referidos en el Decreto N.º 6073 de reglamentación de la Ley N.º 5777.





II. Principales instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay e incorporados a la legislación nacional:

- **LEY N.º 1215/1986: CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER (CEDAW, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS).** En 1994, el Comité que supervisa la CEDAW (conocido como Comité CEDAW o simplemente CEDAW) adoptó la Recomendación General N.º 19 que sugiere a los Estados Parte la adopción de “medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados” (Comité CEDAW, 1992, párr. 24).
- **LEY N.º 605/1995: CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (MÁS CONOCIDA COMO BELÉM DO PARÁ).** Establece una serie de medidas de protección a las mujeres y la eliminación de todos los factores que atenten contra sus derechos humanos y libertades fundamentales, exigiendo al Estado la adopción de “políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” los diversos tipos de violencia que sufren las mujeres.

III. Principales leyes nacionales vigentes (aprobadas desde 1989 a la actualidad):

- **LEY N.º 5777/2016 “DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS MUJERES CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA Y SU REGLAMENTACIÓN SEGÚN EL DECRETO N.º 6973”⁸.** El objeto principal de esta ley es: “establecer políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia la mujer, mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1). Los avances relevantes de esta ley son: la prohibición de conciliación o mediación (artículo 44), incorporación de principios procesales para la denuncia de casos de violencia como la verosimilitud, celeridad, reserva y deber de informar (artículo 46), la inclusión del feminicidio como figura de acción penal pública (artículo 50), así como el planteamiento de un trabajo coordinado, la definición de las responsabilidades de cada una de las instituciones involucra-

8 Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de la Mujer, 27 de marzo de 2017.

das y la designación del Ministerio de la Mujer como órgano rector (Capítulo II, artículos 10 al 26).

- **LA LEY N.º 4675/2012 “QUE ELEVA A RANGO DE MINISTERIO A LA SECRETARÍA DE LA MUJER DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA” (LEY N.º 34/1992).** Mantiene los mismos objetivos de la Secretaría de la Mujer que establece, entre otros, la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso e, de la anterior Ley N.º 34).
- **LEY N.º 1600/2000 CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.** Es la primera ley de carácter civil que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (artículo 1), además de varias medidas de protección para la víctima.
- **LEY N.º 496/1995, MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DEL TRABAJO (LEY N.º 213/1993).** Incluye dos artículos referidos al acoso sexual: i) artículo 81, que establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo por parte del empleador la existencia de “actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inciso w); en tanto el artículo 84 permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes [...]”.
- **LEY N.º 1160/1997 “CÓDIGO PENAL”.** Sustituyó el Código Penal de 1914 e introdujo avances relevantes para la igualdad de las mujeres, aunque mantuvo la penalización del aborto. Entre los años 2008 y 2014 se modificaron varios artículos, entre ellos los referidos a la violencia sexual y violencia familiar:





- **Ley N.º 3440/2008**, que establece el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano” (artículo 105, inciso 2); y también establece el aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (artículo 128).
- **Ley N.º 4628/2012**, que modifica el artículo 229 de violencia familiar por la cual aumenta la pena privativa de libertad de hasta tres años o multa para quien ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, “siempre que no surjan lesiones, en cuyo caso no se requerirá de la reiteración”.
- **Ley N.º 5378/2014**, que modifica nuevamente el artículo 229 y elimina la reiteración del hecho de violencia familiar y castiga con pena privativa de libertad de 1 a 6 años por dicho delito. Además, establece que “cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la lesión grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal”⁹.
- **LEY N.º 1/1992, MODIFICACIÓN PARCIAL DEL CÓDIGO CIVIL DE 1985.** Contempla la eliminación de varios artículos discriminatorios para las mujeres y las familias e incluye como causal de separación la violencia en el matrimonio.
- **LEY N.º 45/1991 DEL DIVORCIO, Y SU POSTERIOR MODIFICACIÓN POR LEY N.º 5422/2011.** Establece como causales de divorcio varios tipos de violencia ocurridos dentro del matrimonio. La modificación introducida en 2015 amplía como causales de divorcio otras situaciones de violencia como “hechos punibles contra el otro cónyuge”, además del “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, ya establecido en la anterior ley.

9 Artículo 112 del Código Penal.- Lesión grave.

1.º Será castigado con **pena privativa de libertad de hasta diez años** el que, intencional o conscientemente, con la lesión:

1. pusiera a la víctima en peligro de muerte;
2. la mutilara considerablemente o la desfigurara por largo tiempo;
3. la redujera considerablemente y por largo tiempo en el uso de su cuerpo o de sus sentidos, en su capacidad de cohabitación o de reproducción, en sus fuerzas psíquicas o intelectuales o en su capacidad de trabajo; o
4. causara una enfermedad grave o afligente.

2.º El que dolosamente maltratará físicamente o lesionara a otro y con ello causara uno de los resultados señalados en el inciso 1, habiéndolos tenido como posibles, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Será castigada también la tentativa. [Énfasis propio].

EL ESTADO Y LAS PRINCIPALES INSTITUCIONALES ENCARGADAS DE PROMOVER POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCESO A LA JUSTICIA

Las instituciones del Estado responsables de implementar políticas de prevención y atención, así como el seguimiento de las denuncias, procesos judiciales y aplicación de sentencias son: el Ministerio de la Mujer (MinMujer), el Ministerio del Interior (MI), a través de la Policía Nacional, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Poder Judicial (PJ) y el Ministerio Público (MP).

En los últimos 20 años se ha registrado importantes avances respecto a la instalación de oficinas o secretarías de género en diversas instancias del Estado, así como también se vienen implementando protocolos de actuación en casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar.

Entre 2008 y 2012 estuvo vigente el Comité Interinstitucional de Atención Integral de la Violencia por razones de Género que llevó adelante un trabajo coordinado entre el MI, el MSPBS, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y la entonces Secretaría de la Mujer (hoy MinMujer), en cuyo marco se generaron importantes políticas, como las comisarías especializadas, y planes y programas específicos de atención a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar.

En los últimos años se incorporaron también protocolos de actuación que tienen una aplicación parcial debido a que las instituciones no cuentan con los recursos presupuestarios y humanos adecuados para cumplir cabalmente con dichas directrices; no obstante, en los distintos organismos estatales se notan esfuerzos para ir avanzando en una política de atención con perspectiva de género, rápida y eficiente en los casos de violencia. El MSPBS cuenta con el Manual de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género desde 2012; el 1 de diciembre de 2014 el Ministerio Público suscribió el "Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar desde una perspectiva de género" en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de la Mujer. Y desde el año 2015 el Ministerio Público también implementa el Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, desde una perspectiva





de género. Por su parte, la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia presentó en julio de este año el Protocolo de Acción Interinstitucional ante la muerte violenta, tentativa de muerte y violencia de alto riesgo contra mujeres (Promuvi-Mujer)¹⁰. Y el Ministerio de la Mujer cuenta, desde el año 2016, con el Manual para el abordaje de la violencia basada en género, intrafamiliar y trata de personas que responde al Plan Nacional de Violencia hacia las Mujeres 2015-2020. En noviembre de este año, el Ministerio Público dispuso la vigencia del “Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar desde una perspectiva de género”.

Varias instituciones públicas cuentan con Oficinas o Secretarías de Género que implementan, entre otras funciones, diversas acciones (atención de denuncias, asesoramiento jurídico y psicológico, seguimientos de casos judiciales, entre otras) dirigidas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En la Corte Suprema de Justicia funcionan la Secretaría de Género y la Oficina de Atención Permanente de casos de violencia doméstica desde el año 2010; en el Ministerio de la Mujer está el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), en la Policía Nacional funcionan las Divisiones Especializadas de Atención a Víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar y, en noviembre de 2017, el Ministerio Público creó la Oficina Técnica de Género con el fin de “brindar a las mujeres que necesiten asistencia y orientación en todos los casos de violencia de género: maltrato, violencia familiar, abusos y acosos; asimismo acompañar a las víctimas durante el proceso, en un trabajo conjunto con las Unidades Fiscales, el Centro de Atención a Víctimas y la Dirección de Derechos Humanos, para informarles acerca de sus derechos como garantía de acceso a la justicia” (Resolución F.G.E. N.º 6220/2017). La creación de esta Oficina en el Ministerio Públi-

10 “Presentan protocolo de acción contra violencia de género”, Corte Suprema de Justicia, 7 de julio de 2017. Disponible en <https://www.pj.gov.py/notas/14271-presentan-protocolo-de-accion-contra-violencia-de-genero>. Se entiende que se cambió su denominación inicial —en el marco de elaboración se denominaba “Protocolo de Acción ante el Femicidio, su tentativa y la violencia de alto riesgo contra mujeres, realizada por su pareja o expareja” (según información consignada en Corte Suprema de Justicia, 14 de marzo de 2017. Disponible en <http://www.pj.gov.py/notas/13650-trabajan-sobre-protocolo-de-accion-ante-el-feminicidio>) para incluir otros tipos de asesinatos violentos de mujeres, y no solo el feminicidio, tipificado como delito de acción penal pública en la nueva Ley N.º 5777. No obstante, al detectar el cambio de nombre surgió una duda. ¿Será que no se quiere nombrar el feminicidio porque ello supone asumir que se refiere al asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres, incorporando la perspectiva de género en su conceptualización? Dice Rita Laura Segato que la utilización de esta categoría sirve para “[...] desenmascarar el patriarcado como una institución que se sustenta en el control del cuerpo y la capacidad punitiva sobre las mujeres, y mostrar la dimensión política de todos los asesinatos de mujeres que resultan de ese control y capacidad punitiva, sin excepción. La relevancia de la estratégica politización de todos los homicidios de mujeres en este sentido es indudable, pues enfatiza que resultan de un sistema en el cual poder y masculinidad son sinónimos e impregnan el ambiente social de misoginia: odio y desprecio por el cuerpo femenino y por los atributos asociados a la femineidad. En un medio dominado por la institución patriarcal, se atribuye menos valor a la vida de las mujeres y hay una propensión mayor a justificar los crímenes que padecen [...]”. Segato, Rita (2006).

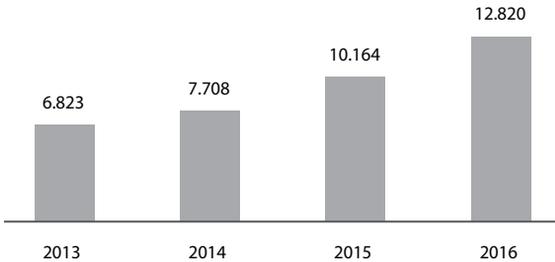
co es uno de los avances más importantes en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, ya que tiene bajo su responsabilidad llevar adelante la denuncia y el seguimiento de los procesos judiciales en estos casos, desde la perspectiva de género¹¹.

LA FALTA DE UN REGISTRO ÚNICO DE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR IMPIDE MEDIR LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

Hasta hoy el Estado no ha podido implementar un registro único de casos de violencia, aun cuando se haya propuesto en varias ocasiones y desde distintos organismos públicos. Con la entrada en vigencia de la Ley N.º 5777 –que establece la obligatoriedad del Estado, a través del Ministerio de la Mujer, de crear el Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia contra las Mujeres, en coordinación con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación (artículo 29)–, se daría un gran paso en este sentido, pues los actuales registros de las distintas instancias solo pueden ser comparados entre sí, año a año.

Por ejemplo, en el gráfico 1 pueden verse los datos presentados por el Ministerio Público, que son comparativos entre los años 2013 a 2016.

GRÁFICO 1. Total de causas de violencia doméstica e ingresadas al Ministerio Público. 2013-2016



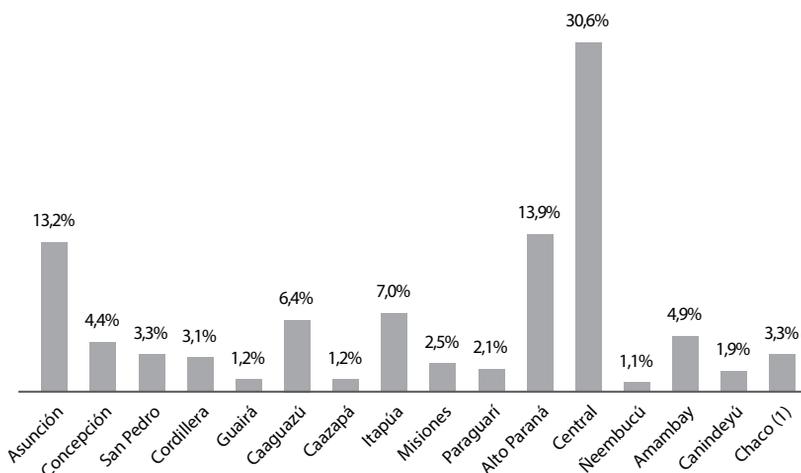
Fuente: Ministerio Público. Dirección de Planificación. Departamento de Estadística e Información Fiscal.

11 Léase artículo de garantías de igualdad y no discriminación hacia las mujeres del informe de derechos humanos de 2017.



El gráfico 2 muestra la distribución geográfica (por departamentos) de los casos denunciados; el departamento Central, la capital Asunción y Alto Paraná son las zonas con más cantidad de denuncias presentadas al Ministerio Público, lo que no indicaría precisamente que son lugares donde la violencia doméstica e intrafamiliar es mayor, sino probablemente el acceso a la justicia es más fácil, pues son zonas donde el Estado tiene mayor presencia con sus instituciones.

GRÁFICO 2. Total de causas de violencia doméstica distribuidas por departamentos ingresadas al Ministerio Público. Año 2016



Fuente: Ministerio Público. Dirección de Planificación. Departamento de Estadística e Información Fiscal.

En tanto, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que implementa desde el año 2011 el Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE) según la Acordada N.º 705, en el 2016 registró 5.164 casos denunciados en los juzgados de paz de todo el país, en el marco de la Ley N.º 1600 Contra la Violencia Doméstica, y la Oficina Permanente de Atención a víctimas de violencia doméstica, dependiente de la Secretaría de Género, registra la atención de 94 casos, de los cuales el 88% de las víctimas son mujeres. Según informaciones recogidas, esta Oficina ofrece una buena atención, está abierta las 24 horas del día, pero solo cuenta con un local en la capital del país.



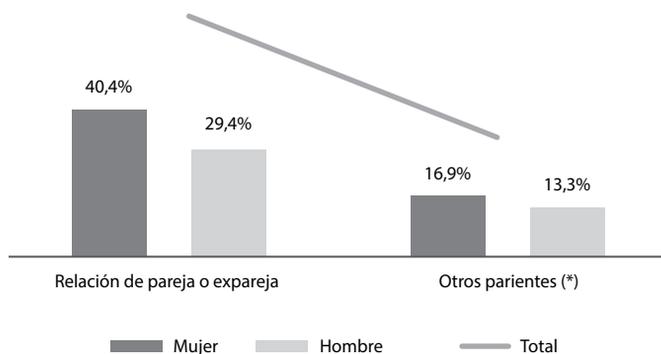
El Ministerio de la Mujer puso en marcha en el año 2013 el Registro Unificado de Servicios Prestados a Víctimas de Violencia basada en Género (RUVIG), pero el trabajo no tuvo continuidad y tampoco logró la unificación de los registros existentes. Este año, el Servicio de Atención a Mujer (Sedamur), dependiente de dicho ministerio, atendió a 1.215 mujeres y recibió 9.216 llamadas telefónicas a través de la Línea 136 SOS Mujer.

El Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional registró de enero a septiembre de este año 5.119 casos denunciados, de los cuales el 70% corresponde a violencia de pareja o expareja (esposo[a], concubino[a], pareja), en tanto aproximadamente el 30% corresponden a hechos de violencia entre otros parientes. Estos datos sustentan que las relaciones desiguales de poder en la pareja y en la familia son el factor principal de la violencia de género.

Estos datos aluden exclusivamente a denuncias policiales referidas a violencia familiar que pasan a los juzgados de paz para su tratamiento sobre la base de la Ley N.º 1600 Contra la Violencia Doméstica. La proporción de hombres y mujeres víctimas de estos registros responde en parte a una alta proporción de niñas y niños que son víctimas de violencia en sus casas y en sus familias. No obstante, la diferencia entre mujeres víctimas y hombres agresores se ensancha en las denuncias de violencia donde la relación de parentesco es la pareja, expareja, concubino(a) o esposo(a), como puede verse en el gráfico 3. Dicho de otro modo, la violencia familiar afecta en similar proporción a niños y niñas, en tanto en las relaciones de pareja, son las mujeres las que sufren violencia en mayor grado que los hombres.



GRÁFICO 3. Total de casos de víctimas de violencia familiar según relación de parentesco y sexo. Policía Nacional. Enero a septiembre de 2017



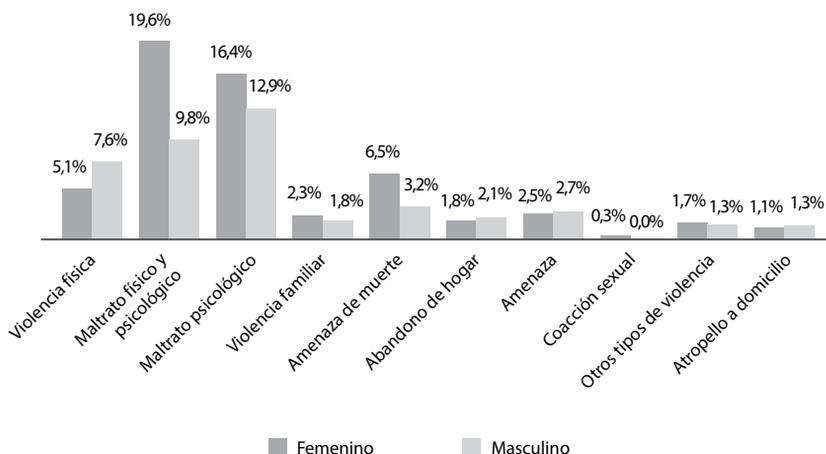
Fuente: Policía Nacional. Dirección de Apoyo Técnico. Departamento de Asuntos Familiares.

El gráfico 4 muestra que la violencia física y la violencia psicológica son los tipos de violencia más recurrentes, pero téngase en cuenta que los casos de violencia denunciados a la Policía Nacional responden a la Ley N.º 1600 (aunque han incluido 19 casos de coacción sexual que son delitos de acción penal).

Si bien la mayoría de las víctimas de violencia son mujeres, cuando se observan los datos desagregados por tipo de violencia se visualiza una ligera diferencia en el caso de la violencia física donde los hombres representan el 7,6% en comparación al 5,1% de mujeres. Esto indicaría una mayor exposición de los hombres específicamente a este tipo de violencia, y/o la práctica más habitual de denunciarla al Estado. No obstante, el porcentaje de denuncias de maltrato físico y psicológico es mayor en mujeres, a quienes además les cuesta romper el círculo de la violencia y encuentran muchas trabas para denunciar, ya sea porque no siempre tienen el apoyo su familia, o porque dependen económicamente de sus parejas.



GRÁFICO 4. Total de casos de víctimas de violencia familiar por sexo y tipo de violencia. Policía Nacional. Enero a septiembre 2017



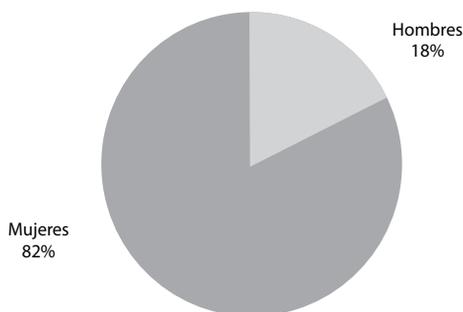
Fuente: Policía Nacional. Dirección de Apoyo Técnico. Departamento de Asuntos Familiares.

CASOS DE VIOLENCIA PUBLICADOS EN LA PRENSA MUESTRAN QUE UNA MUJER ES VÍCTIMA DE FEMINICIDIO CADA SEMANA

Los principales diarios de alcance nacional (ABC Color y Última Hora) han publicado 302 casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, según el registro elaborado por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), en el lapso de 12 meses (de noviembre de 2016 a octubre de 2017). En dicho registro, las mujeres víctimas representan el 82% de los casos publicados en tanto solo el 18% de las víctimas son varones (gráfico 5).



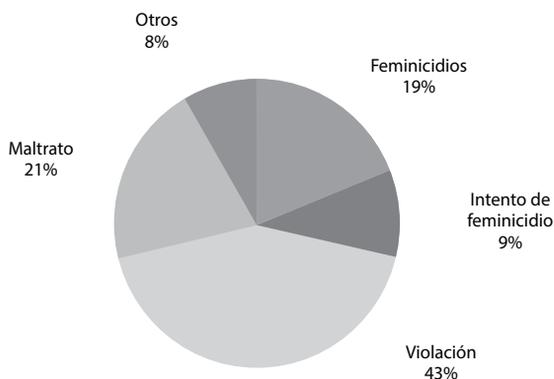
GRÁFICO 5. Total de casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar publicados en la prensa (12 meses): noviembre 2016 - octubre 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Según el tipo de violencia sufrido por las 249 mujeres, niñas y adolescentes (del total de 302 casos), la violación representa el 43%, seguido por el maltrato (21%); en tercer lugar, ocupa el feminicidio (19%), en tanto el intento de feminicidio llega al 9% y otros tipos de violencia de género suman el 8% (gráfico 6).

GRÁFICO 6. Total de casos de mujeres y niñas víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar publicados en la prensa (12 meses). Noviembre 2016 – octubre 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Documentación y Estudios (CDE).



En un lapso de 12 meses hubo 48 feminicidios, según datos publicados en la prensa¹²; si se considera solo el año 2017, de enero a octubre, la prensa publicó 41 casos de feminicidio, lo que indica que cada semana una mujer es asesinada por razones de género. Es preocupante relevar que el índice de feminicidios ha aumentado abruptamente (o quizá se tiene un mejor registro o hay mayor disposición para denunciar) pues en los últimos cinco años, el número de feminicidios oscilaba entre 25 y 32 casos por año.

Al no haber registros unificados sobre la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, es imposible determinar si la violencia ha aumentado o lo que ha crecido es la cantidad de denuncias, debido a que hay una mayor difusión de los derechos y las leyes. Más allá de estas interrogantes, se espera que el Estado paraguayo pueda dar cumplimiento cabal a los mandatos de la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia que entrará a regir a partir de diciembre de este año porque, aunque no se tengan datos exactos sobre la dimensión de la violencia de género, las páginas de los diarios, las pantallas de televisión y las ondas de radio hacen llegar todos los días casos de violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes, siendo el género el principal factor de vulneración de derechos.

Justamente, uno de los aspectos que deberá ser abordado por el Estado es el modo en que se difunden los casos de violencia de género, tal como se establece en el artículo 14 que ordena a la Secretaría de Información y Comunicación a “sensibilizar sobre la naturalización de la violencia hacia las mujeres, el uso no sexista de su imagen, su cosificación y el manejo adecuado de la información sobre hechos de violencia, a los medios de comunicación, agencias de publicidad y anunciantes” (inciso b), entre otros mandatos. Sin duda, el cambio de patrones culturales patriarcales y discriminatorios se produce también cuando se ofrece a la población información que considere el contexto en el cual ocurre la violencia y cuando se respeta la vida privada y la intimidad de las personas, desde una perspectiva de género. Un reciente caso que conmocionó a la opinión pública ha sido la difusión por distintos medios, incluidos las redes sociales, de las imágenes de una joven de 21 años que fuera víctima de maltratos físicos por su pareja, en las que se ven las torturas a las que fue sometida; hechos como este revictimizan una y otra vez a la víctima.

12 Fuentes: diarios ABC Color y Última Hora, de noviembre de 2016 a octubre de 2017.



LA LEY SOLA NO BASTA: CÓMO ROMPER CON LAS PRÁCTICAS TRADICIONALES QUE SOMETEN A LAS MUJERES

La judicialización de las relaciones personales, en este caso, la violencia doméstica y de género trae aparejada una serie de aspectos que deben ser tomados en cuenta, pues ya se ha demostrado que las leyes en sí mismas no bastan para cambiar los comportamientos humanos que derivan en violencia hacia las mujeres; “por ejemplo, los celos siendo formas legitimadas para interpretar las agresiones física contra las mujeres (Garriga Zucal, 2011). En los casos de violencia de pareja y especialmente en los feminicidios, la información se centra en la motivación masculina para justificar su acción e incluso las carátulas judiciales legitiman esta motivación al denominar crimen pasional la mayoría de los asesinatos de mujeres en manos de sus parejas o exparejas. El Estado debe garantizar un abordaje más amplio al problema no solo a tratar los casos ocurridos sino a prevenir el comportamiento violento de hombres buscando fomentar un nuevo tipo de masculinidades no violentas.

Así también, las disputas por la pervivencia de una cultura patriarcal y la instauración de una cultura igualitaria de género producen tensiones constantes, tanto en el seno de las familias como en las instituciones encargadas de la aplicación de las leyes; es frecuente que policías, jueces de paz e incluso personal médico y de enfermería aconsejen a la mujer golpeada o abusada que retire la denuncia, o incluso la misma denunciante desiste de la acción judicial porque en el seno de su familia no encuentra el apoyo necesario para litigar. Pero ya se avanzado: la violencia doméstica es un asunto público y es responsabilidad del Estado ofrecer las garantías necesarias para que las víctimas de género pueden ser protegidas y recibir justicia.



RECOMENDACIONES

- El Estado tiene la obligación de dar cumplimiento irrestricto a las leyes y es de esperar que incorpore en el Presupuesto General de la Nación 2018 las partidas presupuestarias necesarias para que el Ministerio de la Mujer ponga en marcha el Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia contra las Mujeres e instale “la Mesa Interinstitucional integrada por instituciones públicas y representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, que tendrá por función asesorar al órgano rector y recomendar estrategias y acciones adecuadas para enfrentar la violencia”, tal como establece el artículo 12, inciso c de la Ley N.º 5777.
- Dotar de presupuesto propio a la División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes de la Policía Nacional que actualmente no cuenta con los recursos necesarios para el funcionamiento de las comisarías especializadas que se crearon en 2011 mediante la cooperación internacional.
- Exigir al Ministerio de Educación y Ciencias que suspenda la Resolución N.º 29.964, por la cual dispuso la eliminación de la enseñanza con perspectiva de género en escuelas y colegios públicos.
- Extender los servicios públicos de atención para los casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar en todo el país, ya que actualmente la mayoría de las instituciones que brindan estos servicios están concentradas en la capital y en algunas ciudades cabeceras de departamentos.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1992). *La violencia contra la mujer 29/01/92. Recomendación General N.º 19*. Disponible en http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf.
- Garriga Zucal, José, Reseña de “Antropología, violencia y justicia. Repensando matrices de sociabilidad contemporánea en el campo del género y de la familia”, en Rifiotis, Theophilos y Castelnuovo, Natalia (comp.). *Avá. Revista de Antropología* [en línea] 2011, (Enero-Junio). Consultado el 28 de noviembre de 2017. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169021173010>.
- Segato, Rita (2006). “Qué es un feminicidio. Notas para un debate emergente”, en *Antropología 401*, Brasilia-DF, Universidade de Brasilia. Disponible en <https://www.nodo50.org/codoacodo/enero2010/segato.pdf>.





Presupuestos suficientes, voluntad política y acuerdo social:

esenciales para garantizar una vida
libre de violencia de género



2018

Si mujeres y niñas no son protegidas por el Estado cuando están en situación de vulneración ante la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, de nada sirve que se tenga una ley de protección integral. Se precisa más que eso: promover una educación igualitaria y sin discriminaciones, servicios de prevención y atención a mujeres que sufren violencia, no solo en la capital y sus alrededores, sino en todo el país, de forma tal que se pueda parar a tiempo el círculo de violencia que cada 7 días arrebató la vida de las mujeres.

Asimismo, es perentorio que las autoridades actúen en el marco del Estado laico, aconfesional, promoviendo una cultura igualitaria y no discriminatoria. Las autoridades no deben responder a exigencias que atentan contra los derechos de mujeres, niñas y personas LGTBI. El Paraguay se ha comprometido a ello.



INTRODUCCIÓN¹

Paraguay ha tenido en estas tres últimas décadas cambios relevantes que garantizan la igualdad, la no discriminación y el derecho a vivir una vida libre de violencia. Esto, en cuanto al discurso normativo y político: cuando el Estado presenta sus informes ante comités y órganos de tratados internacionales a los que se ha suscrito, consigna la vigencia de leyes y políticas públicas que tienen como objetivos proteger a las mujeres y erradicar la violencia, y releva muchos avances. Sin embargo, cuando en la práctica se miden la aplicación y el impacto de estos derechos constitucionales, se observa que hay diferencias entre lo que se informa y la situación real. ¿Cómo y cuánto se cumplen las leyes? ¿Cuántas víctimas reciben protección y servicios del Estado? ¿Tienen las instituciones públicas presupuestos adecuados para dar cumplimiento a la serie de compromisos asumidos? Estas son preguntas que con frecuencia no son respondidas.

En este artículo sobre violencia hacia las mujeres desde una perspectiva de igualdad de género, se presentará un breve recordatorio de los últimos diez años (2009-2018) acerca de celebradas políticas públicas que no se han podido sostener en el tiempo debido a la falta de presupuestos adecuados, lo que muestra que entre el discurso y la realidad hay una amplia brecha. El Estado dice que garantiza y protege la vida de las mujeres y las niñas; los números de víctimas de la violencia lo contradicen. Si no, ¿cómo se explica que haya habido 50 feminicidios en doce meses² y 4.490 hechos punibles contra niñas, niños y adolescentes en los diez meses del año, tal como indican los datos registrados por distintas instituciones públicas?³

Voluntad política del alto nivel de Gobierno, presupuestos que permitan ampliar la cobertura de las políticas, los planes y los programas vigentes, y una decidida apuesta a transformar la cultura de violencia y

- 1 Este artículo fue elaborado en el marco de un equipo de trabajo integrado por Ofelia Martínez y Mirna González Vera, quienes se encargaron de la recolección de datos y sistematización de información proveniente de diarios de alcance nacional y de instituciones públicas. La autora agradece al Ministerio de la Mujer y al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, así como a las personas que trabajan en el Poder Judicial, la Policía Nacional y el Ministerio Público que, con afán, proveyeron datos sobre los casos de violencia denunciados sus instituciones. La situación sobre trata y explotación sexual no se incluye en este artículo, pues el tema cuenta con un artículo exclusivo en el informe de derechos humanos de 2108.
- 2 Este conteo se basa en información recabada de los diarios ABC Color y Última Hora, que es sistematizada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE). Otros datos indican que al 23 de noviembre de 2018 suman 53 feminicidios en el año.
- 3 Los datos que se consignan en este artículo han sido recogidos de la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio Público.

machismo desde la educación, son factores esenciales para contrarrestar esta situación de violencia e inseguridad por ser mujer, niña y adolescente en el Paraguay, que aumenta cada vez más pues, hasta ahora, en el Estado las acciones se realizan a tumbos, entre tropiezos y caídas, porque las principales autoridades –que deberían estar velando por la seguridad de niñas, niños, adolescentes y mujeres– continúan pensando y actuando con las biblias de Iglesias bajo el brazo, desconociendo o, mejor dicho, violando el precepto constitucional de la aconfesionalidad del Estado paraguayo, tal como establece la Constitución de la República en su artículo 24.

MARCO LEGAL VIGENTE PARA PROTEGER A LAS MUJERES CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA

En diciembre de 2016 se promulgó la Ley N.º 5777/2016 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”, que incluyó el feminicidio como tipo de acción penal pública, aunque eliminando del proyecto de ley la perspectiva de género, a solicitud de congresistas comprometidos y comprometidas con sectores conservadores y de Iglesias que frenan propuestas legislativas que buscan reglamentar artículos referidos a la igualdad, la no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia, garantizados en la Constitución de la República (Cfr. González, Moragas y Posa, 2017). Es decir, en un Estado aconfesional se responde a intereses y creencias religiosas que atentan contra los derechos de las personas; es así como desde el Congreso Nacional se respaldan ideas de Iglesias, de personas y grupos antiderechos, que dicen defender las costumbres tradicionales del Paraguay. Y esas “costumbres” son mantener en la ignorancia a niñas, niños y adolescentes, prohibiendo que accedan a educación sexual integral en escuelas y colegios, dejar que las mujeres sean violentadas, maltratadas e incluso asesinadas y que se recorten derechos a personas lesbianas, gais, transexuales e intrasexuales (LGBTI).

Estas posiciones, que son también una forma de hacer política desde el Estado, violan leyes y compromisos internacionales asumidos por el Paraguay, tal como establece el marco legal vigente que protege a las mujeres contra toda forma de violencia y que está conformado por la



Constitución de la República, los convenios internacionales ratificados y las leyes nacionales (cuadro 1)⁴.

CUADRO 1. Marco legal vigente

Marco legal vigente	Artículos que protegen contra la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes
Constitución de la República del Paraguay (1992)	<p>Artículo 4: Derecho a la vida, la integridad física y psicológica.</p> <p>Artículo 24: De la libertad religiosa y la ideológica.</p> <p>Artículo 46: Derecho a la igualdad y la no discriminación</p> <p>Artículo 48: Igualdad de derechos entre el hombre y la mujer</p> <p>Artículos 7, 61 y 68: Derecho a la salud integral</p> <p>Artículo 60: Derecho a la protección contra la violencia en el ámbito familiar.</p> <p>Artículo 73: Derecho a la educación.</p>
Instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay	
Ley N.º 1215/86: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)	La Recomendación General N.º 19 (CEDAW, 1994) sugiere a los Estados Parte la adopción de “medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados”. Se actualizó con la Recomendación General N.º 35 (2017). Documento CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017. Disponible en www.acnur.org/file-admin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf .
Ley N.º 605/95: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Belém do Pará)	Establece una serie de medidas de protección a las mujeres y la eliminación de todos los factores que atenten contra sus derechos humanos y libertades fundamentales, exigiendo al Estado la adopción de “políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” los diversos tipos de violencia que sufren las mujeres.
Leyes nacionales	
Ley N.º 5777/2016: De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, y su Reglamentación según el Decreto N.º 6973 (Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de la Mujer, 27/03/2017)	<p>Establece principalmente “políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia la mujer, mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1). Otros artículos importantes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 44: Prohibición de conciliación o mediación en casos de violencia. - Artículo 46: Incorporación de principios procesales para la denuncia de casos de violencia como la verosimilitud, celeridad, reserva y deber de informar. - Artículo 50: Inclusión del feminicidio como figura de acción penal pública.

4 El cuadro no es exhaustivo. Solo se incluyen aquellas leyes principales que refieren específicamente a cuestiones relacionadas a la protección a las mujeres contra la violencia de género, doméstica e intrafamiliar.



<p>La Ley N.º 4675/2012: “Que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República”.</p>	<p>Entre sus principales funciones está la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso e, de la anterior Ley N.º 34/1992).</p>
<p>Ley N.º 1600/2000: Contra la Violencia Doméstica</p>	<p>“Establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (artículo 1), además de varias medidas de protección para la víctima.</p>
<p>Ley N.º 496/1995: Modificación del Código del Trabajo (Ley N.º 213/93)</p>	<p>Los artículos 81 y 84 se refieren al acoso sexual en el ámbito del empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 81: Establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo por parte del empleador la existencia de “actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inciso w). - Artículo 84: Permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo, si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes [...]”.
<p>Ley N.º 1160/1997: “Código Penal” y sus modificaciones referidas a la violencia sexual y violencia familiar</p>	<p>Ley N.º 3440/2008: establece el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “mata a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano” (artículo 105, inciso 2); y también establece el aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (artículo 128).</p> <p>Ley N.º 4628/2012: modifica el artículo 229 de violencia familiar, por la cual aumenta la pena privativa de libertad de hasta tres años o multa para quien ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, “siempre que no surjan lesiones, en cuyo caso no se requerirá de la reiteración”.</p> <p>Ley N.º 5378/2014: modifica nuevamente el artículo 229 y elimina la reiteración del hecho de violencia familiar y castiga con pena privativa de libertad de 1 a 6 años. Además, establece que “cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la lesión grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal”.</p>





Ley N.º 1/1992: De Reforma Parcial del Código Civil	Modificación parcial del Código Civil de 1985, que contempla la eliminación de varios artículos discriminatorios para las mujeres y las familias e incluye como causal de separación la violencia en el matrimonio.
Ley N.º 45/91: del Divorcio y su posterior modificación por Ley N.º 5422/2011	Establece como causales de divorcio varios tipos de violencia ocurridos dentro del matrimonio. La modificación introducida en 2015 amplía como causales de divorcio otras situaciones de violencia como “hechos punibles contra el otro cónyuge”, además del “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, ya establecido en la anterior ley.

Fuente: Elaboración propia.

MARCO INSTITUCIONAL: TANTAS COSAS POR HACER, TANTOS INTENTOS FALLIDOS

Los cambios legales y la implementación de políticas que intentan modificar patrones culturales con educación, prevención y mecanismos de sanción, como en el caso de la violencia de género, generan fuerte resistencia por parte de sociedades conservadoras y exacerbaban los ánimos de grupos antiderechos que no quieren que cambie el *statu quo* o, dicho de otro modo, que quieren continuar ubicando a las mujeres en un lugar de subordinación para preservar los privilegios de género de los hombres, que están basados en un sistema patriarcal que asigna roles diferenciados por sexo, dando más valoración a los hombres y sometiendo a las mujeres a la supremacía masculina. Esta es la base del pensamiento patriarcal y machista defendida por una parte de la sociedad paraguaya y sectores del Estado.

Es por ello que los “asuntos” de mujeres no figuran en la lista de prioridades del Gobierno, que mantiene una baja asignación presupuestaria, lo que vuelve difícil el cumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley N.º 5777/2016. Si bien no ha sido posible acceder a datos presupuestarios de programas específicos para combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, se tiene conocimiento que instituciones encargadas de dar respuestas específicas en este ámbito no cuentan con los recursos necesarios. En este aspecto, cabe mencionar como ejemplo a la Policía Nacional que posee importantes programas como

las comisarías especializadas que no pudieron mantenerse una vez finalizado el aporte de la cooperación internacional. Asimismo, en el mes de noviembre de 2018, el funcionariado del Ministerio Público se manifestó en paro por recortes presupuestarios previstos para el periodo 2019⁵.

Una breve evaluación del accionar del Estado permite afirmar que, a diez años del inicio de una propuesta interinstitucional para erradicar la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, la situación no ha mejorado en cuanto a respuestas integrales a la población. Iniciativas importantes se fueron apagando con los años, principalmente, por la falta de presupuestos para implementarlas, lo que lleva a la causa principal: falta de voluntad política real de los Gobiernos. En el cuadro 2 se consignan algunas de las principales acciones gubernamentales que no pudieron sostenerse en el tiempo⁶.

5 Última Hora, 5 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/funcionarios-del-ministerio-publico-anuncian-huelga-un-mes-n2777606.html>.

6 El cuadro solo incluye algunas de las iniciativas impulsadas por el Estado que se han constituido en mandatos relevantes, pero de escaso o nulo cumplimiento.

CUADRO 2. Acciones gubernamentales

Convenio interinstitucional

Convenio marco interinstitucional “para el respeto a los derechos humanos de las mujeres y la niñez y la adolescencia”, acordado entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio del Interior, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2008), hoy convertidas en Ministerio de la Mujer y Ministerio de la Niñez y de la Adolescencia, respectivamente.

Objetivo

“Formular mecanismos para asegurar, defender, proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, niños/as y adolescentes, coordinando acciones y adaptando los procedimientos procesales para que estos sean reales y efectivos en el marco de las normas internacionales y nacionales, acorde a las competencias, metodologías y procedimientos respectivos de cada institución” (cláusula primera). Basada en la propuesta política de salud de la Alianza Patriótica para el Cambio, que llevó a Fernando Lugo a la presidencia de la República, este convenio se proponía, entre otros, tener tolerancia cero a la violencia contra la mujer, el maltrato de mujeres y la violencia intrafamiliar, así como establecer redes de atención urgente para proteger contra la violencia de género.

Qué se logró

a) La formación desde la perspectiva de derechos humanos y de género al funcionariado público que se ocupa de la prevención, atención y sanción en casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar; b) la creación de Divisiones de Atención Especializada a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar en la Policía Nacional, que instaló 6 comisarías en el Área Metropolitana de Asunción; c) la creación de un albergue transitorio para 50 mujeres víctimas de violencia; d) la instalación de un proyecto piloto en hospitales del Área Metropolitana, con la implementación de un protocolo de atención que tenía el objetivo de identificar los casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar en las consultas que hacían las mujeres y niñas en centros de salud y hospitales públicos.

Cómo están hoy estas iniciativas

Estas acciones debían ser instaladas progresivamente en todo el país. Sin embargo, en la práctica ya no existen las Divisiones de Atención Especializada a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar. En cuanto a la atención en salud a víctimas de violencia, desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se continúa promoviendo el uso del protocolo de atención, aunque con resultados dispares, según el nivel de compromiso de las direcciones en los centros de salud y hospitales.

Esta política interinstitucional fue puesta en marcha mediante un aporte financiero de cooperación internacional. Lastimosamente, cuando esta finalizó su apoyo, el Estado no asignó los fondos requeridos para continuar brindando o ampliando estos servicios.



2006 - 2010 - 2016 Sistema de Registro Unificado y Estandarizado de Servicios Prestados a Víctimas de Violencia basada en Género (RUVIG)

En los últimos 12 años ha habido varios acuerdos interinstitucionales para la creación de un registro único de casos de violencia. La primera refiere a la Acordada N.º 454/2006, por la cual la Secretaría de la Mujer (actual Ministerio de la Mujer) debía procesar la información proveída por la Corte Suprema de Justicia, a través de los juzgados de paz. Posteriormente, la Secretaría de la Mujer se encargó del diseño y la puesta en marcha del RUVIG, aunque su implementación duró solo un corto tiempo.

Qué se logró

La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia elabora un Registro de Casos de Violencia con datos recabados por los juzgados de paz.

La Ley N.º 5777/2016 establece que el Ministerio de la Mujer debe crear el Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia, en cooperación con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, en tanto que las instituciones públicas involucradas deben reportar al Sistema todos los casos atendidos (art. 29).

Planes y programas

En los 10 últimos años se han elaborado diversos planes y programas que incorporan como objetivos la erradicación de la violencia hacia las mujeres y las niñas. Entre los más importantes se destacan:

- III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2008-2017), que incorpora como uno de los nueve ámbitos de actuación el eje “Una vida libre de violencia”, que incluye cuatro líneas de acción: denuncia, difusión, sensibilización y capacitación y propuestas de cambio normativo, e incluye el Plan Nacional de Prevención y Sanción de la violencia contra la mujer.
- Varios planes nacionales en el campo de la salud, que incluyen programas específicos para la prevención y atención de casos de violencia.

En los contenidos de estos planes se tuvo en cuenta la perspectiva de género y la acuciante necesidad de desarrollar un trabajo coordinado entre instituciones y ampliación de los servicios en todo el país.

Los resultados han sido escasos.

Fuente: Elaboración propia⁷.

Una de las fragilidades que enfrentan las instituciones públicas es que las políticas que implementan no son políticas de Estado sino del Gobierno de turno; los periodos presidenciales son de cinco años (hasta el momento sin posibilidades de reelección), y hasta ahora ningún presidente del Paraguay ha sido capaz de dar continuidad a los planes y programas de su antecesor. A ello se le suma que, entre el periodo pre-

⁷ El cuadro compila información de distintos artículos sobre violencia realizados por la autora para el informe de derechos humanos de la Codehupy desde el año 2008 hasta el 2017, en los que se detallan de manera más completa, las diversas políticas, planes y programas mencionados en el cuadro.





electoral y el periodo poselectoral (estimado en al menos unos seis meses) hay un tiempo de inacción e inactividad gubernamental, durante el cual se paralizan o disminuyen los servicios estatales, ante la expectativa de cambio presidencial. Al asumir el nuevo Gobierno se inicia otro periodo de diseño y gestión de nuevos planes y programas, en tanto no cesan los hechos de violencia de género y la carencia de un Estado que debe proteger se hace más evidente.

ACCIONES INSTITUCIONALES ENMARCADAS EN LA LEY N.º 5777/2016

La Ley N.º 5777/2016 establece principalmente dos ámbitos de actuación de las instituciones del Estado para enfrentar la violencia hacia las mujeres; por un lado, determina que, bajo la coordinación del Ministerio de la Mujer, se establecerán “políticas, estrategias y acciones prioritarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres”, y atención directa a la salud física y psicológica a víctimas de violencia⁸. Por otro lado, establece el Sistema de Protección a la Mujer, con el fin de proteger a la víctima, garantizar su seguridad y el acceso a la justicia, que comprende al Poder Judicial (incluidos los juzgados de paz), el Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Público y la Policía Nacional⁹.

El Ministerio de la Mujer se define como

la institución rectora, normativa y articuladora, que impulsa e implementa políticas públicas con perspectiva de género, promoviendo el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres, y acciones específicas para la disminución de las brechas de género y la prevención de la violencia basada en género y la trata¹⁰.

8 Estas instituciones son: Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Secretaría de Información y Comunicación (Sicom), Secretaría de Tecnologías de Información y Comunicación (Senatics), Secretaría de la Función Pública (SFP), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de Justicia, Municipalidades, y Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni). Véanse los artículos 10 al 26 del Capítulo II “Responsabilidades estatales para la prevención, atención y sanción de la violencia” de la Ley N.º 5777/2016.

9 Capítulo IV de la Ley N.º 5777/2016, artículos 36 al 41.

10 Ministerio de la Mujer (2018). Información proveída para la redacción de este artículo.

Asimismo, cuenta con el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), que ofrece asesoramiento jurídico, apoyo psicológico –y en los casos requeridos– acompañamiento jurídico a la víctima. Tiene a su cargo dos albergues: la Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval” y la Casa albergue de Curuguaty. Además, ha instalado 4 Centros Regionales de Referencia en cuatro ciudades del interior del país¹¹, que “ofrecen atención especializada a mujeres en situación de violencia de género o trata de personas”; y continúa operando el Sistema Operativo de Seguridad (SOS Mujer Línea 137), que brinda asesoramiento y contención psicológica telefónica a la víctima durante las 24 horas del día.

Igualmente, el año pasado se inauguró el proyecto Ciudad Mujer, ubicado en la ciudad de Villa Elisa, que ofrece atención integral a mujeres y cuenta con presupuesto propio, aunque con las mismas limitaciones de la mayoría de las políticas: muy centralizada y cercana a la capital. Para paliar de alguna manera este déficit, desde hace unos meses, el Ministerio de la Mujer implementa la modalidad de Ciudad Mujer Móvil, llevando algunos de los servicios a ciudades del interior del país.

El Poder Judicial cuenta con una Oficina de Atención Permanente a Víctimas, asentada en el Palacio de Justicia de Asunción y que complementa el horario de atención de los juzgados de paz, de forma que el servicio esté disponible las 24 horas, todos los días, incluyendo domingos y feriados. Si la denuncia es de carácter urgente –o en horarios nocturnos y feriados–, remite el caso al juzgado de paz de turno, según lo establece la Acordada N.º 780/2012 de la Corte Suprema de Justicia.

Otros servicios públicos especializados en atención a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar son escasos en Paraguay. Los servicios de salud, las comisarías policiales, las Unidades Fiscales tienen mandatos específicos para dar cumplimiento a la Ley N.º 5777/2016, pero todos ellos precisan de un plan integral y un presupuesto acorde a la ampliación y mejoramiento de sus servicios, ya que casi la totalidad de los servicios están concentrados en la capital, en ciudades del Área Metropolitana de Asunción y en las cabeceras departamentales más importantes.

11 Estos centros de referencia están asentados en Filadelfia, Curuguaty, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero.





CASOS DE VIOLENCIA HACIA MUJERES: ¿AUMENTAN LOS HECHOS O SE DENUNCIAN MÁS?

La falta de un registro unificado de denuncias sobre violencia de género impide medir la magnitud del problema. A pesar de esta gran carencia, se puede afirmar que, desde hace unos 25 años, la violencia de género salió del ámbito privado y familiar para ser reconocida como un problema público que atañe a toda la sociedad y que debe ser atendido por el Estado. Esta fue una demanda sentida y reclamada por organizaciones de mujeres y feministas, que fueron las que pusieron en la agenda pública el derecho a vivir una vida libre de violencia; así, muchas víctimas se fueron animando a romper el cerco de la intimidad, de la privacidad, y empezaron a denunciar.

El Estado se hizo presente de manera más orgánica a partir de 1994, cuando la Secretaría de la Mujer iniciaba la implementación del primer plan nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer y, posteriormente, con la sanción de la Ley N.º 1600/2000 contra la violencia doméstica, y es probable que este escenario haya contribuido a que haya cada vez más denuncias.

Los datos que se presentan a continuación representan solo una parte de todos los casos de violencia que ocurrieron en el año¹², pero permiten dimensionar aproximadamente lo peligroso que es vivir en medio de una sociedad que apaña la conducta patriarcal y machista, y bajo un Estado que no ha logrado hasta el momento brindar una protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, tal como reza el nombre de la Ley N.º 5777/2016, en vigencia total desde diciembre de 2017¹³.

12 Es importante señalar que los datos presentados han sido recogidos oficialmente de las instituciones y que cada oficina registra el número de casos denunciados/atendidos, lo que hace probable que las víctimas hayan pasado por varias instancias en la búsqueda de protección y atención; por tanto, no corresponde sumar como total los casos registrados en las distintas instituciones.

13 Esta ley fue promulgada en diciembre de 2016, pero solo se aplicó de inmediato el artículo 50 referido al feminicidio. Entró en plena vigencia un año después.

CASOS ATENDIDOS POR EL MINISTERIO DE LA MUJER DE ENERO A SEPTIEMBRE DE 2018

Con la creación de los centros de referencia en cuatro ciudades del interior del país, el Ministerio de la Mujer amplió sus servicios de atención a víctimas de violencia, en comparación a otros años (cuadro 3)¹⁴.

CUADRO 3. Casos de violencia atendidos en el Ministerio de la Mujer (enero-septiembre de 2018)

Dependencias y servicios del Ministerio de la Mujer	Cantidad
Atención en Sedamur	4.223
Centros de Referencia	1.834
Ciudad Mujer	2.580
Casa para mujeres en situación de violencia "Mercedes Sandoval"	120
Casa albergue Curuguaty	57
Total	8.814

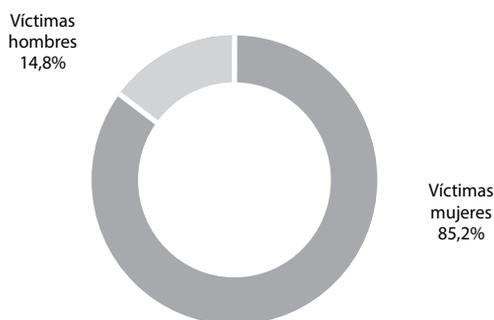
Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de la Mujer.

El Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional registró, entre enero y septiembre de este año, 2.569 denuncias de violencia física y psíquica, patrimonial o sexual, ocurridas en las casas y al interior de las familias. Del total de víctimas que denunciaron, las mujeres llegan al 85,2% y los hombres, al 14,8% (gráfico 1).

14 Por ejemplo, según la información reportada, de enero a septiembre de 2017, Sedamur atendió a 1.215 mujeres.



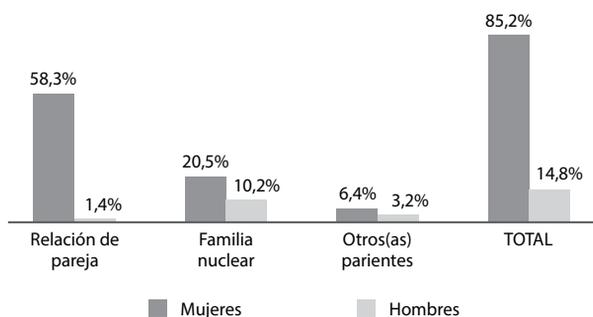
**GRÁFICO 1. Total de denuncias, por sexo.
Departamento de Asuntos Familiares - Policía
Nacional. Enero a septiembre de 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional.

En cuanto a la relación entre la persona agresora y la víctima, el gráfico 2 muestra que las víctimas son mayoritariamente mujeres, y los agresores sus parejas o exparejas hombres¹⁵, así como también son más las mujeres víctimas dentro de la familia nuclear. Del total de casos denunciados, el 58,3% de las mujeres fueron víctimas de sus parejas o exparejas, en comparación al 4% de hombres que fueron víctimas de sus parejas o exparejas.

**GRÁFICO 2. Denuncias de violencia doméstica y familiar,
según relación de parentesco con la víctima y por sexo.
Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional.
Enero a septiembre de 2018**



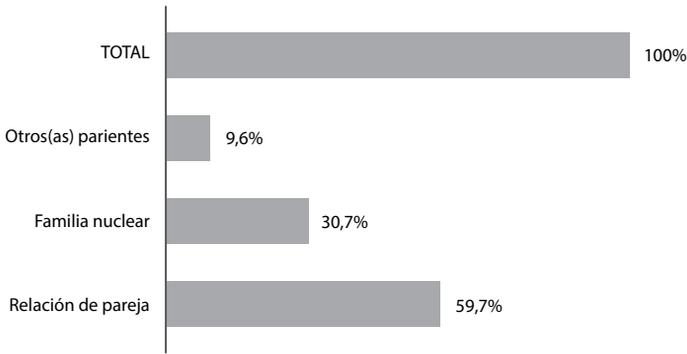
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional.

15 Los datos se presentan agrupados según la relación de la víctima con el agresor o agresora: "Relación de pareja" (esposo[a], concubino[a], novio[a] actual, exesposo[a], exconcubino[a], exnovio[a]); "Familia nuclear" (padre, madre, hijo(a), hijastro(a), madrastra, padrastro). En "Otros parientes" se incluyen, principalmente, a abuelos, tíos y yernos.



El gráfico 3 muestra que, del total de denuncias de violencia doméstica y familiar presentadas ante la Policía Nacional, la violencia en la relación de pareja presenta una mayor ocurrencia (59,7%), en tanto la violencia que ocurre entre integrantes de la familia nuclear se da en el 30,7% del total de denuncias presentadas, y un 9,6% refiere a la violencia ejercida por otro u otra pariente.

GRÁFICO 3. Total de denuncias de violencia doméstica y familiar. Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional. Enero a septiembre de 2018

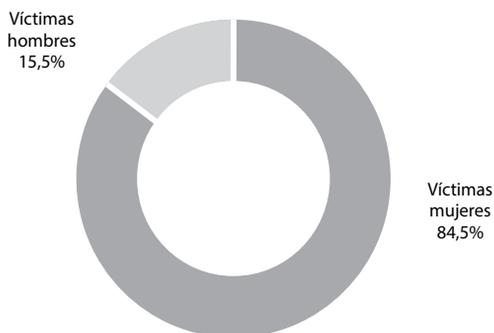


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional.

La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia procesa los datos recibidos de los juzgados de paz de toda la República. Este año, de enero a noviembre se registraron 4.988 denuncias, de las cuales el 84,5% corresponde a mujeres víctimas y 15,5% a víctimas hombres (gráfico 4).



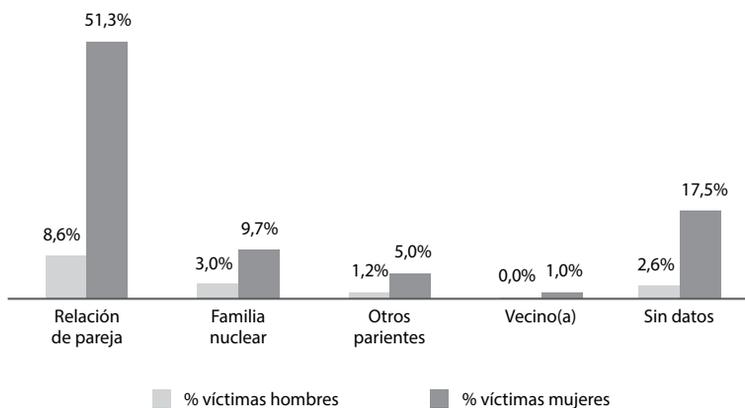
GRÁFICO 4. Total de denuncias presentadas en los juzgados de paz. Enero a noviembre de 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia.

Los datos de la Policía Nacional y los juzgados de paz guardan similar distribución de víctimas por sexo y según relación de parentesco, reafirmando el hecho de que las mujeres sufren más violencia que los hombres en una relación de pareja y en general, dentro de la familia. En el gráfico 5 se ve esta distribución.

GRÁFICO 5. Denuncias de violencia según relación de parentesco con la víctima, por sexo. Juzgados de paz. Enero a noviembre de 2018

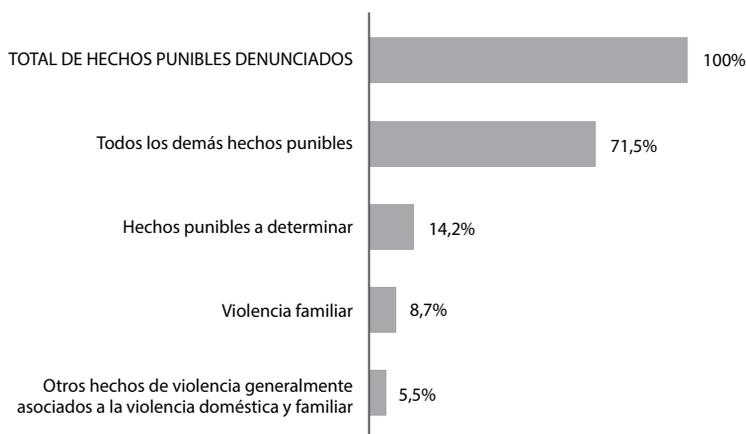


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia.



El Ministerio Público –a través de sus Unidades Fiscales de todo el país– reporta, según sus datos preliminares, que en el año 2018 (de enero a octubre) ha recibido 212.531 denuncias de hechos punibles, de las cuales el 8,7% corresponde a casos de violencia familiar y el 5,5% son denuncias de hechos punibles generalmente relacionados con la violencia en la casa y en la familia. Lastimosamente, estos datos –considerados muy valiosos, por cierto–, no están desagregados por sexo; no obstante, al sumar ambos tipos de hechos punibles de violencia, el porcentaje (14,2%) indica una alta ocurrencia de hechos relacionados con la violencia de género que, ya se sabe, tiene a mujeres, niñas y adolescentes como principales víctimas (gráfico 6).

GRÁFICO 6. Denuncias sobre hechos punibles ante el Ministerio Público. Enero a octubre de 2018



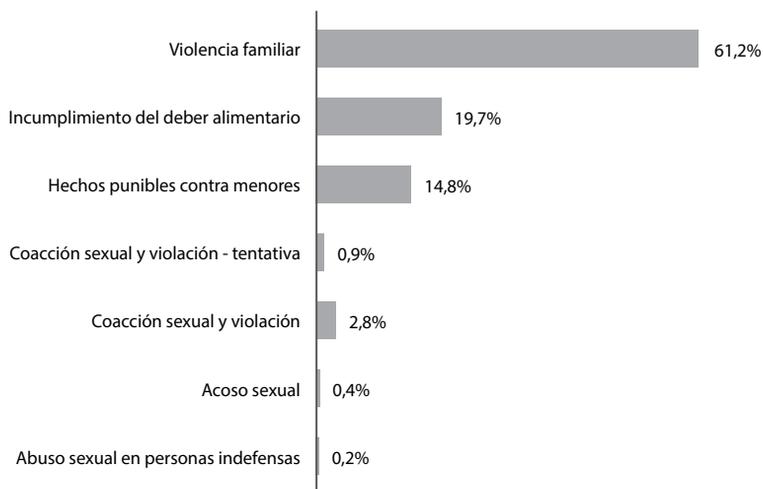
Fuente: Elaboración propia en base a datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público.

Del total de denuncias de violencia familiar y otros hechos punibles generalmente relacionados con la casa y la familia (30.326 denuncias identificadas), se ve en el gráfico 7 que la mayor ocurrencia es de la violencia familiar¹⁶ (61,2%), seguida por el incumplimiento del deber alimentario (19,7%) y los hechos punibles contra menores de edad (14,8%), que incluye los abusos sexuales, estupro, maltratos y proxenetismo.

16 Ley N.º 5378/2014 - artículo 229: "1.º) El que, aprovechándose del ámbito familiar o de convivencia, ejerciera violencia física o psíquica sobre otro con quien conviva o no será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años. 2.º) Cuando el hecho provocara los resultados de lesión grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal".



GRÁFICO 7. Denuncias de hechos punibles generalmente relacionados con la violencia en la casa y en la familia presentadas ante el Ministerio Público. Enero a octubre de 2018

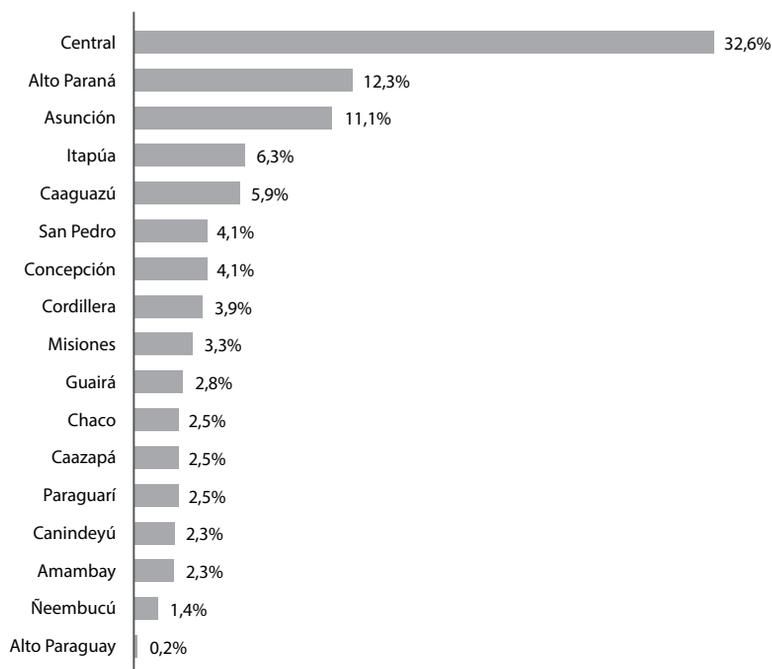


Fuente: Elaboración propia en base a datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público.

Si los datos del gráfico 7 se agrupan según distribución departamental, se observa en el gráfico 8 que la mayor cantidad de las denuncias se concentran en Central (32,6%), Alto Paraná (12,3%), Asunción (11,1%) e Itapúa (6,3%), mientras en los departamentos restantes los porcentajes oscilan entre el 2 y 3% respectivamente. Con ello se podría arriesgar a decir que las posibilidades de denunciar hechos de violencia aumentan con el acceso a información sobre leyes, una mayor urbanización y la existencia de servicios públicos adonde recurrir.



GRÁFICO 8. Denuncias de violencia familiar y otros hechos punibles relacionados con la familia, por departamentos. Ministerio Público. Enero a octubre de 2018

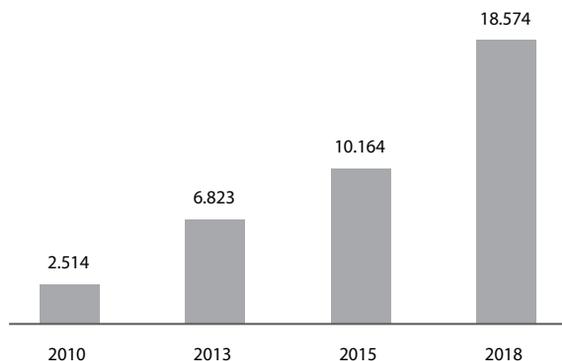


Fuente: Elaboración propia en base a datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público.

Finalmente, el gráfico 9 muestra el aumento de denuncias de violencia familiar ante el Ministerio Público entre 2010 y 2018, observándose que casi se multiplica por diez veces en solo 9 años.



GRÁFICO 9. Cantidad de denuncias de violencia familiar por año presentadas ante el Ministerio Público. Comparativo años 2010-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público.

FEMINICIDIOS: CUANDO EL ESTADO ES RESPONSABLE POR LA FALTA DE PROTECCIÓN A MUJERES QUE SE ENCUENTRAN EN UN ESTADO DE INDEFENSIÓN

En doce meses (de noviembre de 2017 a octubre de 2018¹⁷) hubo 50 feminicidios, en el periodo anterior fueron 48, y entre noviembre de 2016 y octubre de 2017 ocurrieron 32, según informaciones provenientes de los principales diarios de circulación nacional.

El feminicidio fue incorporado como un hecho punible de acción penal pública en la Ley N.º 5777/2016, en diciembre de 2016, aunque ya antes el término era utilizado para referirse al “asesinato de mujeres realizado por hombres, motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres”¹⁸. En la mayoría de los casos, estas mujeres habían recurrido al Estado para denunciar ser víctimas de violencia de género y no fueron protegidas, develando así que esta extrema violencia patriarcal cuenta con la complicidad del Estado, como tan bien lo explica la antropóloga mexicana Marcela Lagarde:

17 Se utiliza este periodo porque la redacción de los artículos abarca este lapso de tiempo y se trata de utilizar el mismo criterio para una mejor comparación entre un año y otro.

18 Fueron Diana Russell y Jane Caputi quienes, en 1990, lo denominaron como *femicide* (en inglés). Véase Graciela Atencio (2011).



Hay condiciones para el feminicidio cuando el Estado (o algunas de sus instituciones) no da las suficientes garantías a las niñas y las mujeres y no crea condiciones de seguridad que garanticen sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Cuando el Estado es parte estructural del problema por su signo patriarcal y por su preservación de dicho orden, el feminicidio es un crimen de Estado. El feminicidio se fragua en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, así como en la dominación de los hombres sobre las mujeres, que tienen en la violencia de género un mecanismo de reproducción de la opresión de las mujeres (Lagarde: s.f.).

Sin dudas, el feminicidio ha aumentado en los últimos cinco años. En el año 2013, se asesinaba a una mujer en el marco de la violencia de género cada trece días, este año ocurre un feminicidio cada semana. Son asesinatos que podrían haberse evitado, si el Estado hubiera protegido a las víctimas, pero el Estado paraguayo es “irrevocablemente patriarcal”¹⁹, pues no ofrece las mínimas condiciones de seguridad para las mujeres. Por ello, las mujeres del Paraguay marchan y llenan las calles con el lema “¡No nos callamos más!”²⁰ porque el derecho a vivir sin violencia es un derecho inalienable para todas las personas.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- eliminar las brechas que existen entre su discurso y su práctica. Es decir, debe dejar de lado la hipocresía.
- dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos y a las leyes que garantizan una vida libre de violencia.

19 Así califica la antropóloga Rita Segato al Estado, cuando analiza el aumento de feminicidios en la región. Ella afirma que el “Estado es irrevocablemente patriarcal, constitutivamente patriarcal, por esa gestión a distancia que se basa en una fracción de igualdad de un sujeto que es enunciador de verdades universales, de interés general, y luego sus otros: las mujeres, las personas sexualmente no normativas, los negros... esos son los otros”. Entrevista realizada por Tamara Montero. Disponible en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2017/10/11/creo-estado-irrevocablemente-patriarcal/0003_201710G11P30993.htm.

20 Lema de la marcha en Paraguay realizada en el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que se conmemora cada 25 de noviembre en la región.



Para esto deberá:

- adoptar políticas públicas que promuevan una educación laica, libre de prejuicios y creencias religiosas, pues hasta ahora está en vigencia la prohibición de la enseñanza de la teoría de género y la educación integral de la sexualidad en escuelas y colegios.
- ampliar presupuestos en varias instituciones para implementar medidas eficaces para combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. En tanto no haya recursos suficientes para ampliar los servicios de prevención y atención, no será posible “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”, tal como lo indica uno de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), referido a la igualdad de género.

BIBLIOGRAFÍA

Atencio, Graciela. *Feminicidio - femicidio: Un paradigma para el análisis de la violencia de género*. Disponible en <https://feminicidio.net/feminicidio-femicidio-un-paradigma-para-el-analisis-de-la-violencia-de-genero/>.

González, Myrian, Moragas, Mirta y Posa Guinea, Rosa (2017). La igualdad de género en el Estado paraguayo: Los peligros ante la oleada antiderechos. Estado Laico. En *Yyypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 631-644). Asunción: Codehupy, 2017.

Lagarde, Marcela (Sin fecha). *Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres*. Disponible en <https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>.





Acceso igualitario a la Justicia:

¿con qué jueces,
con qué instituciones?¹



2019

El título de este artículo sobre violencia de género y hacia las mujeres remite a la oprobiosa actuación de autoridades diversas, fiscales, jueces y juezas en distintos y sonados casos judiciales ocurridos durante el periodo de este informe, que muestran la falta de sensibilidad de género de ciertos agentes de la Justicia en hechos de violencia hacia mujeres, adolescentes y niñas. Persecuciones judiciales y sentencias cuyos contenidos responden a un sistema de justicia patriarcal y machista hacen lejano el cumplimiento de las leyes nacionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo, respecto a la protección, prevención, sanción y eliminación de la violencia de género.

¹ El título está inspirado en las reflexiones de Marta Lamas, respecto al hartazgo que viven las mujeres ante la violencia y la falta de acceso igualitario a la justicia (2018: 146).



INTRODUCCIÓN²

“¿Ha aumentado la violencia de género³?”. Esa una pregunta recurrente ante la cantidad de feminicidios, acosos sexuales, violencia intrafamiliar, abusos sexuales y violaciones que se publican diariamente. No es posible responder con exactitud porque la situación social y jurídica de las mujeres ha ido cambiando paulatinamente desde los años setenta del siglo pasado; gracias a las luchas feministas se han conquistado derechos para la igualdad, pero la violencia se ha exacerbado. Sin embargo, las mujeres de este siglo XXI ya no callan. Se sienten titulares de esos derechos ganados y se han hartado de vivir oprimidas, violentadas.

Las consignas de los últimos años en la región: #bastadeviolencias, #Niunamenos, #Abajoelpatriarcado, #Metoo (#Yotambién), #Aborto-legal, entre otras, son expresiones contundentes de ese hartazgo; por ello, no es posible asegurar que la violencia haya crecido, pero sí se puede afirmar que las denuncias han aumentado y que actualmente se vive un tiempo de disputas entre un sistema social opresor, machista y patriarcal⁴, y un modelo de sociedad más igualitario y no discriminatorio para las mujeres. Las manifestaciones contra la violencia de género son globales; jóvenes y adolescentes, mayoritariamente, hoy copan y tiñen las calles de verde o lila para aclamar que no permitirán ser violentadas como sus madres o abuelas. Sin dudas, la situación ha cambiado.

Pero sin embargo, todavía falta mucho. En Paraguay, sonados casos de violencia de género que ocurrieron dentro del periodo de este informe muestran cómo operan estas disputas: por un lado, funcionarios públicos desprecian la igualdad jurídica y social y actúan convencidos de que las mujeres deben continuar viviendo bajo el sometimiento del poder

- 2 La recolección de datos para la elaboración de este artículo fue realizada por Ofelia Martínez y Mima González. La información oficial proviene de las siguientes instituciones públicas: Ministerio de la Mujer, Dirección General de Prevención y Seguridad de la Policía Nacional, Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación y Dirección de Planificación del Ministerio Público, así como de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial).
- 3 En este artículo se utiliza “violencia de género”, aun cuando en las leyes nacionales el concepto utilizado es violencia contra la mujer. Según María Nieves Rico: “Se entiende por violencia de género el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Esta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos. La diferencia entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción estriba en que en este caso el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer” (1996: 11).
- 4 Patriarcado “es la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños(as) de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general”. Lerner, Gerda (1986). En Fontenla, Marta (2008). *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Editorial Biblos. Disponible en <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396>.

masculino; por el otro, si bien el Estado ha acompañado el proceso de cambios legislativos y de implementación de políticas públicas, lo ha hecho con una actuación fluctuante y resultados poco alentadores, porque en realidad se ha quedado en el discurso de la igualdad de género y no se ha ocupado de implementar transformaciones revolucionarias a través de su acción política. Revolucionar implica cambios profundos dentro de este sistema aun profundamente patriarcal del Estado, esto es, modificar patrones culturales que todavía son hegemónicos y que se basan en la supremacía y dominación masculinas en casi todos los ámbitos de la política estatal.

El presente artículo⁵ aborda el marco jurídico y las políticas públicas vigentes, el registro de casos de organismos públicos; algunos casos que muestran diversas formas que asume la justicia patriarcal y que han tenido una fuerte repercusión pública, y finalmente se presentan algunas recomendaciones para mejorar la gestión estatal.

MARCO JURÍDICO

Los años noventa del siglo pasado fueron tiempos clave para instalar en la agenda pública que la violencia hacia las mujeres es un problema social y no una cuestión a ser mantenida dentro del ámbito privado y de la familia: primero surgieron compromisos internacionales y después leyes nacionales para prevenir, proteger y sancionar la violencia contra las mujeres. Las principales normas jurídicas que abordan la cuestión son⁶:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (1992). Principalmente, los artículos: 4 del derecho a la vida, la integridad física y psicológica; 24 de la libertad religiosa y la ideológica; 46 del derecho a la igualdad y la no discriminación; 48 de la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer; artículos 7, 61 y 68 sobre el derecho a la salud integral; 60 del derecho a la protección contra la violencia en el ámbito familiar y el 73 del derecho a la educación.

5 Este artículo sobre violencia hacia las mujeres se complementa con otros que se incluyen en este informe sobre derechos de las mujeres trabajadoras sexuales; trata de personas, laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes; derechos de las niñas, niños y adolescentes; garantías de igualdad y no discriminación hacia las mujeres.

6 Más información sobre el marco legal se encuentra en González: 2018.



CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS. Ley N.º 1215/1986: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), cuya Recomendación N.º 19/1994 fue actualizada en 2017 por la Recomendación N.º 35⁷; y la Ley N.º 605/1995: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Belém do Pará).

PRINCIPALES LEYES NACIONALES. Ley N.º 5777/2016 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”; Ley N.º 1600/2000 “Contra la violencia doméstica”; Ley N.º 496/1995 “Que modifica el Código del Trabajo” (Ley N.º 213/1993); Ley N.º 1160/1997, Código Penal y sus modificaciones referidas a la violencia sexual y violencia familiar; Ley N.º 1/1992 que modifica el Código Civil y la Ley N.º 45/1991 “Del divorcio” y su posterior modificación por Ley N.º 5422/2011.

Este año se sancionó la Ley N.º 6281/2019, que establece la obligatoriedad de incluir información sobre violencia contra la mujer en las boletas del servicio público de energía eléctrica y agua potable. Su objetivo es difundir –a través de la inclusión de leyendas con números de teléfonos de atención gratuita para la atención en las boletas de esos servicios– que la violencia contra la mujer es un delito y animar a la población a denunciarla⁸.

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LEYES: INTERESANTES INICIATIVAS LEGISLATIVAS AÚN SIN DEFINICIÓN

Una de las acciones emprendidas este año por los ministerios del Interior y de Justicia es acelerar la reglamentación de la Ley N.º 5863/2017 “Que establece la implementación de los dispositivos electrónicos de control”, que permitiría disminuir la población carcelaria. Además, se pretende modificar la ley para extender el uso de los dispositivos a personas privadas de libertad por hechos punibles de violencia familiar

7 La recomendación amplía el concepto de violencia contra la mujer, señalando que “la expresión ‘violencia por razón de género contra la mujer’ se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia”. CEDAW/GC/35. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>.

8 Disponible en <http://www.gacetaoeficial.gov.py/index/getDocumento/58863>.

“para cumplir doble propósito: aplicación de una pena menos gravosa al encarcelamiento y la protección de la víctima”⁹.

Se sabe que en Paraguay las cárceles son lugares donde se violan prácticamente todos los derechos humanos de las personas privadas de libertad; por ello, es auspicioso que se implementen medidas para disminuir la superpoblación carcelaria; sin embargo, la modificación de la ley –para incluir como beneficiarias del Sistema de Monitoreo por Dispositivos Electrónicos de Control (Simdec) a personas acusadas penalmente por violencia familiar (artículo 229, Código Penal)– debe contemplar protocolos de aplicación que consideren los niveles de peligrosidad de las personas procesadas o condenadas que podrían beneficiarse con dicha medida, debido a que muchos feminicidios han sido cometidos por hombres con antecedentes de violencia familiar y que habían sido denunciados de manera reiterativa¹⁰.

Otro proyecto de ley en curso es el “De pensión para niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio”, que fuera presentado y aprobado por el Senado, rechazado por la Cámara de Diputados y devuelto a la Cámara de origen¹¹. Los puntos principales del proyecto de ley¹² son:

1. Brindar una reparación económica mensual hasta que las hijas e hijos de la mujer víctima de feminicidio cumplan 18 años de edad, salvo que estén en condiciones de discapacidad total o parcial. El monto establecido es de 15 jornales mínimos por cada beneficiario(a)¹³.

9 Declaraciones de Alejandra Peralta, viceministra de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Última Hora, 8 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimohora.com/iniciaran-uso-pulsera-electronica-procesados-violencia-familiar-n2836652.html>.

10 Aquí cabe la discusión respecto al antipunitivismo, hoy en debate. A algunos sectores feministas se les acusa con frecuencia de ser “punitivistas”, de querer resolver con cárceles situaciones complejas como la violencia de género. Desde el feminismo al que adscribe quien redacta este artículo, no se pretende ampliar condenas ni generar más penas carcelarias, siempre y cuando no existan otros crímenes para los cuales las leyes penales asignan penas altas, como ocurría hasta hace poco en el Código Penal paraguayo, donde el abigeato se penaba con más años de cárcel que los abusos sexuales. Es un debate que tiene muchas tramas, más aún desde que se hicieron comunes los escraches a hombres públicos o conocidos (generalmente), promovidos por feministas y movimientos de mujeres, que tienen, a su vez, tanto defensoras como detractoras. La antropóloga y feminista Rita Segato aporta a la discusión señalando que “hay que tener cuidado con las formas que aprendimos de hacer justicia desde lo punitivo, que están ligadas a la lógica patriarcal”. APU, 12 de diciembre de 2018. Disponible en <http://www.agenciapacouroudom.com.ar/generos/rita-segato-el-feminismo-punitivista-puede-hacer-caer-por-tierra-una-gran-cantidad-de>.

11 Resolución de la Cámara de Diputados N.º 859, 27 de agosto de 2019. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115500> <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115500>.

12 SILpy. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115500>. / ABC Color, 24 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/senado-aprueba-pension-para-ninos-victima-colaterales-de-feminicidio-1816884.html>.

13 Desde julio de 2019, el jornal mínimo diario es de 84.340 guaraníes. Al cambio del día, 15 jornales mínimos representan aproximadamente 210 dólares americanos.



2. Es solo para los casos en los cuales el padre sea el supuesto responsable del feminicidio (como autor, instigador o cómplice), o en los casos en que se extinga la causa penal contra el progenitor, por muerte del mismo¹⁴.
3. El beneficio se suspende si se extinguiera la desvinculación o sobreseimiento definitivo del progenitor acusado del feminicidio de su esposa, concubina o pareja de las hijas e hijos en común.

Es frecuente que proyectos de ley que permitirían alcanzar algún grado de protección social, sean rechazados por falta de información adecuada o por posicionamientos conservadores de quienes dicen ser representantes del pueblo; en este caso, según publicaciones de un medio de prensa, el senador Enrique Buzarquis señaló que la ley podría “generar huérfanos de primera y de segunda”, en tanto que el senador Fidel Zavala se preguntó “si con el proyecto no se estaba fomentando el feminicidio”¹⁵. Exponer semejante argumento que supone la posibilidad –por obtener del Estado pequeños subsidios para sus hijos e hijas– de que haya hombres que cometerán feminicidio, es un indicador de las ideas retrógradas, conservadoras, carentes de lógica incluso, que existen en el Congreso Nacional. Quizá el rechazo a esta ley responda más bien a que muchos no aceptan que se haya incorporado el feminicidio como un hecho punible de acción penal pública, pues ello implicaría reconocer que el patriarcado es el productor de las violencias que sufren las mujeres por razones de género, siendo el feminicidio el último eslabón de esa cadena de opresión.

SITUACIÓN DEL DERECHO

EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A 25 AÑOS DEL PRIMER PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

A 25 años del Primer Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer –impulsado por la entonces Secretaría de la Mujer (hoy Ministerio de la Mujer)– se ha tenido muchos avances, aun-

14 En muchos casos, al feminicidio le sigue el suicidio del padre que cometió el crimen, quedando las hijas e hijos de la pareja en total orfandad. Según datos del Ministerio de la Mujer, a septiembre de 2019, hubo 30 feminicidios que dejaron 60 hijas e hijos huérfanas(os). Véase en <http://observatorio.mujer.gov.py/>.

15 Última hora, 24 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/aprueban-indemnizar-hijos-victimas-feminicidio-n2821229.html>.

que hasta ahora han sido insuficientes por la falta de recursos adecuados para extender los servicios de atención en todo el país, y también por la débil voluntad política de enfrentar este problema como un fenómeno que se produce como resultado de la desigualdad histórica que sufren las mujeres, es decir, en el marco de una cultura machista y patriarcal.

En este contexto, la Ley N.º 5777/2016 se convierte en un gran desafío al establecer que las instituciones del Estado deben trabajar coordinada y articuladamente en la implementación de las políticas públicas. Respondiendo a este mandato, se conformó en noviembre de 2018 la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer denominada Previm, integrada por organismos de los tres poderes del Estado¹⁶, bajo la coordinación del Ministerio de la Mujer, como órgano rector.

Desde su constitución, la Mesa Interinstitucional Previm se propuso emprender las tareas pendientes y una de sus primeras acciones fue la instalación de una mesa de crisis para elaborar un protocolo de atención rápida y eficaz en casos de violencia, además de acordar que¹⁷:

- El Ministerio de la Defensa Pública acelere el proceso de ternas para contar con defensores públicos especializados en atender sin costo a las víctimas¹⁸.
- El Ministerio Público mejore los servicios de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Violencia Intrafamiliar.
- La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial) trate de crear tribunales y juzgados especializados y auxiliares especializados de justicia, en ciudades donde se registran más casos de violencia (Asunción y Central).
- El Ministerio del Interior amplíe la capacitación del personal policial, e incluya en la malla curricular una materia especializada en violencia intrafamiliar en los exámenes para ascenso de policías.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer se compromete a mejorar los servicios de atención existentes: dos albergues para víctimas de violencia, cuatro centros regionales, el Centro Ciudad Mujer, los servicios de Ciudad

16 En el artículo 27 de la Ley N.º 5777/2016 se establece cuáles son las instituciones que integran la Mesa Interinstitucional, que incluye también la participación de –al menos– cinco organizaciones de la sociedad civil.

17 ABC Color, 5 de enero de 2019 (pp. 23 y 27). / Última Hora, 7 de enero de 2019 (p. 46).

18 El 28 de agosto culminó este proceso con el juramento de las personas designadas. Ministerio de la Defensa Pública (MDP), 28 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/defensores-publicos-especializados-en-la-ley-no-577716-prestan-juramento-de-rigor>.



Mujer Móvil, la atención telefónica SOS Mujer 137 y el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)¹⁹.

LOS NÚMEROS DE LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER: LA NECESIDAD DE UN REGISTRO UNIFICADO

En los últimos quince años, varios han sido los intentos del Estado para la implementación de un sistema unificado de registros de casos de violencia doméstica, intrafamiliar y de género, aunque sin resultados hasta el momento. Al respecto, en 2017 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) emitió una recomendación al Estado paraguayo²⁰; y en julio de este año, entre sus Observaciones finales al cuarto informe periódico, el Comité de Derechos Humanos (CDH) incluyó la necesidad de:

- a) Intensificar sus esfuerzos para prevenir, combatir y sancionar los feminicidios y todos los actos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, incluido a través de la recolección de datos estadísticos, y asegurar que las instituciones y programas destinados a este fin dispongan de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados²¹.

¿Por qué tener un registro unificado de casos de violencia contra la mujer? En primer lugar, para tener información completa y centralizada, pues hasta ahora cada institución registra los casos según los servicios que presta (salud, justicia, protección) de manera aislada, sin conexión con otras instituciones, lo que impide dimensionar y cuantificar el problema. En segundo lugar, para obtener datos completos de los casos con el fin de identificar tipos de violencia recurrentes, perfil de víctimas y agresores, zonas geográficas prioritarias para instalar/fortalecer los servicios de atención. Y, en tercer lugar, para diseñar una ruta interinstitucional de atención integral, que incluya el control y seguimiento de las medidas impuestas por la Justicia para proteger a las víctimas.

19 Más información sobre estos servicios, véase en <http://www.mujer.gov.py/>.

20 La recomendación dice: "e) Establezca un sistema unificado, coordinado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género (CEDAW/CPRY/CO/6, párr. 20) y asigne los recursos suficientes para su funcionamiento, velando porque el sistema incluya datos desglosados por sexo, edad y relacionamiento de la víctima y el agresor, sobre el feminicidio, la violencia contra las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales y las personas intersexuales, las mujeres que son víctimas de la trata y las mujeres que se dedican a la prostitución, así como el número de investigaciones, enjuiciamientos, condenas y sobre las penas impuestas a los autores de tales actos". CEDAW/C/PAR/CO/7, noviembre de 2017. Véase en CDE y AFM: 2018, p. 112.

21 Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Documento CCPR/C/PRY/CO/4, párr. 19. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F%2FPRY%2F%2F0%2F4&Lang=en.



Los datos oficiales que se presentan a continuación muestran algunas de las dificultades de no contar con el registro unificado. Se aclara que no se pueden sumar los casos registrados en las distintas dependencias para obtener un total de casos, ya que un mismo hecho pudo haber sido denunciado en varias instituciones y, posteriormente, ser derivado a la instancia correspondiente. Aun con estas limitaciones, son informaciones que permiten sustentar que la violencia hacia las mujeres se produce por las desigualdades de género existentes.

Ministerio de la Mujer

En el cuadro 1 se muestran los datos de los servicios ofrecidos por el Ministerio de la Mujer entre enero y octubre de 2019. No se puede consignar un total de mujeres atendidas, ya que puede haber varios de estos servicios utilizados por una misma mujer.

**CUADRO 1. Servicios ofrecidos Ministerio de la Mujer
(enero a octubre de 2019)**

Servicios ofrecidos (enero a octubre de 2019)	Cantidad de mujeres atendidas	Cantidad de servicios brindados
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	1.623	3.392
En las dos Casas de Mujeres (albergues)	74	1.316
Centros Regionales (Alto Paraná, Amambay, Canindeyú y Boquerón)	1.880	3.470
Centro Ciudad Mujer (Central)	2.754	5.428
Centro Ciudad Mujer (Móvil)	8.890	26.468
SOS MUJER 137	5.553	No corresponde

Fuente: Ministerio de la Mujer.

Policía Nacional - Casos de violencia doméstica e intrafamiliar

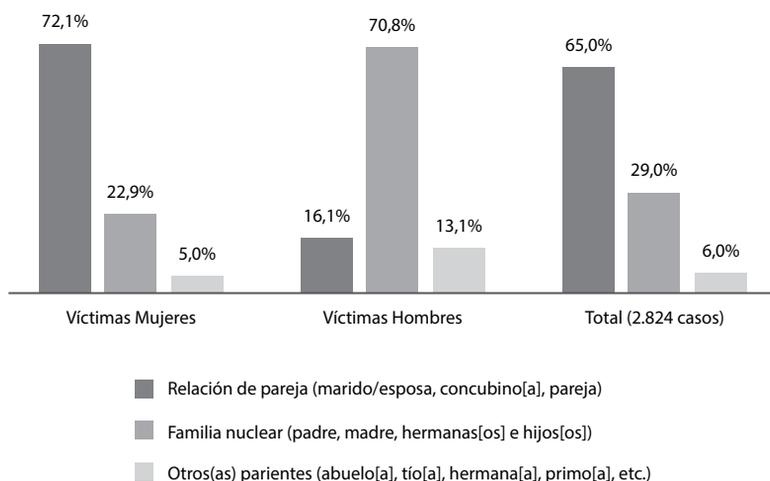
La Policía Nacional recibe principalmente denuncias referidas a la Ley N.º 1600/2000 contra la violencia doméstica. Según los datos registrados entre enero y octubre de 2019, el 87,3% de las víctimas son mujeres



y el 12,1% son hombres. El gráfico 1 muestra que, del total de denuncias presentadas, la violencia en las relaciones de pareja representa el 65% de los casos, en tanto el 29% refiere a la violencia ejercida dentro de la familia nuclear (padres, madres, hijos e hijas), y un 6% ocurre en el entorno de parientes cercanos (abuelos[as], tíos[as], primos[as], etc.).

Al observar los datos según el sexo de las víctimas, se tiene que las mujeres sufren más violencia en el marco de las relaciones de pareja, en tanto los hombres denuncian en mayor proporción ser víctimas al interior de la familia nuclear: el 72,1% de mujeres reportaron haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su marido, concubino, pareja o expareja, frente al 16,1% de hombres; y estos refieren haber sido víctimas de su padre, madre, hijos(as) o hermanos(as) en el 70,8% de los casos denunciados (gráfico 1).

GRÁFICO 1. Casos de violencia familiar, según relación de parentesco y sexo de la víctima (enero a octubre de 2019)



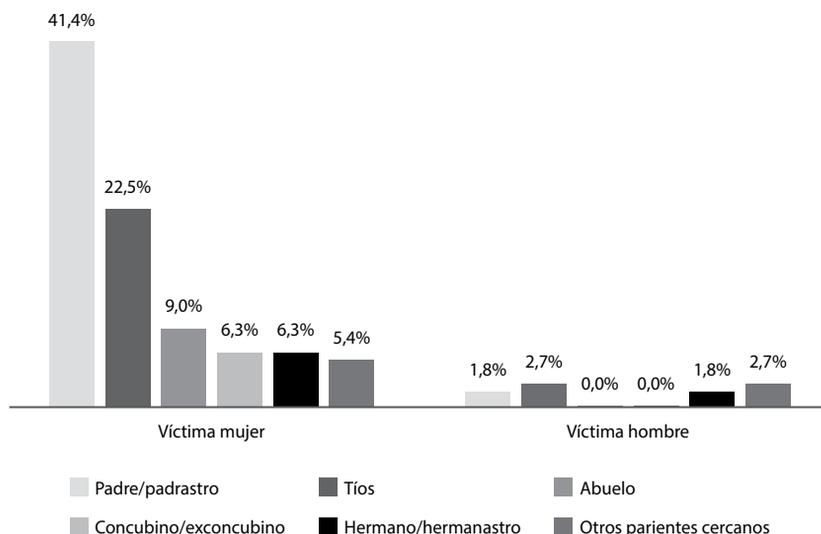
Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Policía Nacional, Dirección General de Prevención y Seguridad.



De entre las 2.824 denuncias recibidas en la Policía Nacional, 111 fueron caratuladas como coacción sexual, pero observando los datos por grupos de edad, se ve que 109 de ellas corresponden a niñas y niños de 0 a 14 años, es decir, son abusos sexuales, según lo establece el Código Penal²². Del total de estos casos, son víctimas el 91% de las niñas y adolescentes, en tanto solo el 9% de varones han sufrido violencia sexual.

En el gráfico 2 se observa que, del total de casos en que la mujer, niña o adolescente es víctima de violencia sexual, el 41,5% indica al padre o padrastro como agresor, seguido de tíos (22,5%), 9% a abuelos, 6,3% a concubinos e igual porcentaje a hermanos de la víctima. En comparación, los porcentajes que corresponden a la violencia sexual ejercida sobre varones son ínfimos en todos los casos.

GRÁFICO 2. Denuncias por coacción sexual según sexo de la víctima de parentesco con el agresor (enero a octubre de 2019)*



* Total de casos: 111.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Policía Nacional, Dirección General de Prevención y Seguridad.

22 La Ley N.º 6202/2017 que modifica el artículo 135 sobre abuso sexual de la Ley N.º 1160/1997 del Código Penal, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 3440/2008, en su inciso 5.º establece que: "Se entenderá por niño, a los efectos de este capítulo, la persona que no haya cumplido 14 años". Disponible en <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/9950.pdf>.

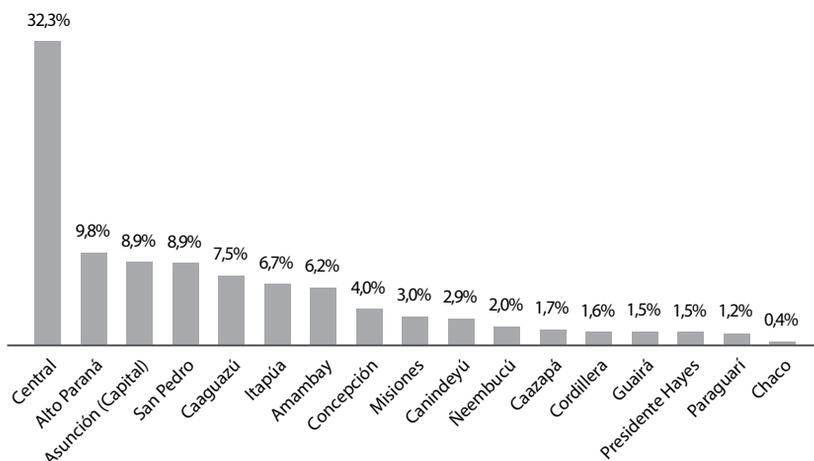


Estos datos empíricos son los que permiten sostener que la violencia patriarcal se ejerce principalmente sobre niñas, adolescentes y mujeres a lo largo de sus vidas. Son víctimas de violencia familiar desde muy temprana edad –en la niñez sufren en mayor proporción violencia sexual por parte de sus padres o padrastos, así como de tíos y abuelos–²³ y lo continúan siendo en su edad adulta, principalmente dentro de las relaciones de pareja.

Corte Suprema de Justicia - Secretaría de Género

Según datos entregados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial), 3.740 casos de violencia familiar ingresaron al fuero penal en los últimos doce meses (noviembre de 2018 a octubre de 2019). En el gráfico 3 se observa que los tres departamentos con mayor cantidad de casos denunciados son Central con el 32,3% del total, seguido a gran distancia por Alto Paraná (9,8%) y San Pedro (8,9%). La capital, Asunción, registra un 8,9% del total de casos denunciados.

GRÁFICO 3. Denuncias por violencia familiar presentadas en las jurisdicciones judiciales de todo el país (noviembre a octubre de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia.

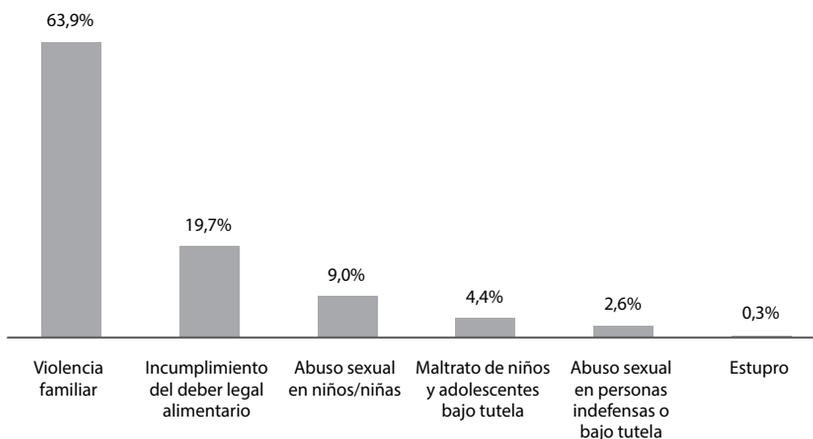
23 Es necesario aclarar que los datos sobre abuso sexual registrados por la Policía Nacional como coacción sexual son parciales e incompletos, pues es el Ministerio Público la institución que concentra este tipo de denuncias, por ser el abuso sexual un hecho punible de acción penal pública. Para ampliar informaciones, véase el artículo de derechos de niños, niñas y adolescentes del capítulo Derechos generacionales y el artículo de derechos sexuales del capítulo Libertad del informe de derechos humanos de 2019.



Ministerio Público: denuncias de supuestos hechos punibles ingresados en Unidades Fiscales de todo el país

En el Ministerio Público, las causas ingresadas por violencia familiar (artículo 229 del Código Penal) en el periodo de enero a octubre de 2019 llegan a 20.009 denuncias, aunque lastimosamente aún no se cuenta con datos desagregados por sexo²⁴. Para dar una idea aproximada de la violencia ejercida dentro de la familia, se han incluido también en el gráfico 4 algunos hechos punibles contra menores (11.284 en total) que corresponden a: abuso sexual en niños y niñas, abuso sexual en personas indefensas o bajo tutela, maltrato en la niñez y la adolescencia, incumplimiento del deber alimentario y estupro.

GRÁFICO 4. Causas ingresadas por supuestos hechos punibles relacionados con la violencia de género en el ámbito familiar en el Ministerio Público (enero a octubre de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Dirección de Planificación Departamento de Estadística de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación - Ministerio Público.

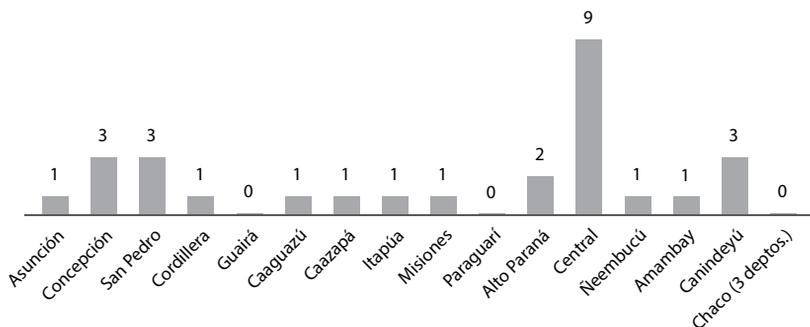
Los feminicidios: importante disminución de los casos denunciados en 2019

En cuanto a los feminicidios, de enero a noviembre de 2019, el Ministerio Público tiene 32 causas ingresadas, en tanto el Centro de Documentación

²⁴ En el año 2018 se registró un total de 21.840 casos de violencia familiar, de los cuales el 69,7% de las víctimas son mujeres, el 17,1% son varones y existe un 13,2% sin identificación por sexo (datos del Ministerio Público).

y Estudios (CDE) registró 38 casos y reporta 12 intentos de feminicidio en el mismo periodo²⁵. Por su parte, la Policía Nacional reporta 28 feminicidios ocurridos en el ámbito familiar, de enero a octubre de 2019, siendo el departamento Central la zona donde la ocurrencia es mayor (9 casos), según se observa en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. Feminicidios ocurridos en el ámbito familiar denunciados ante la Policía Nacional (enero a octubre de 2019)*



* Total de casos: 28.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Policía Nacional, Dirección General de Prevención y Seguridad.

“CLUB DE HOMBRES”²⁶. EL ACOSO SEXUAL COMO EXPRESIÓN DEL EJERCICIO DE PODER MASCULINO

Durante la selección de casos emblemáticos de violencia de género publicados por la prensa para incluirlos en este artículo, llamó la atención la cantidad de denuncias de acoso sexual presentadas ante distintas Unidades Fiscales contra hombres que tienen un denominador común: son personas que ocupan cargos de relevancia en organismos públicos e instituciones educativas, principalmente; es decir, perso-

25 En el período del informe (noviembre 2018 a octubre 2019), el CDE reporta 44 casos y 15 intentos de feminicidio, según datos publicados por los diarios ABC Color y Última Hora.

26 Rita Segato dice haber descubierto que detrás de las agresiones hacia las mujeres “había una hermandad, una cofradía, **un club de hombres**”, cuando realizaba su primera investigación sobre violación en 1993 en una cárcel de Brasilia. Resumen Latinoamericano, 17 de julio de 2019. Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2019/07/17/uruguay-conferencia-de-rita-segato-la-violencia-de-genero-es-la-primer-escuela-de-todas-las-otras-formas-de-violencia/>.



nas que mantienen una relación jerárquica y de poder con quienes los denuncian, condición necesaria para que el acoso sexual se configure como hecho punible, como lo establece el Código Penal en su artículo 133 (Ley N.º 1160/1997), y también para demandar en el ámbito civil, según el Código del Trabajo en sus artículos 81 y 84 (Ley N.º 496/1995). Si bien no solo quienes tienen cargos de poder se convierten en acosadores, es interesante notar que cada vez más mujeres se animan a denunciar a sus jefes, profesores o patrones.

En este contexto, un hecho que tomó estado público este año y generó un amplio debate sobre el acoso sexual fue la orden de captura internacional que una agente fiscal emitió contra María Belén Whittingslow, una joven que estaba siendo perseguida por la Justicia y que buscó refugio en Uruguay, por no contar con las garantías necesarias para enfrentar el proceso penal abierto en su contra. Ella era estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Asunción (UCA) y fue acusada por el delito de producción de documentos no auténticos (adulteración de notas); la cuestión es que, según sus declaraciones, la acusación penal surgió después de que ella haya denunciado por acoso sexual a un profesor de la UCA, en un caso que ganó mucha notoriedad entre los años 2014 y 2015 porque el acusado, Cristian Kriskovich, es una persona reconocida e influyente del país por ser miembro del Consejo de la Magistratura –en representación de la UCA–, y además integra el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. La denuncia por acoso sexual contra Kriskovich fue desestimada por la Fiscalía en el año 2015, a pesar de las innumerables pruebas de acoso sexual que presentó la demandante²⁷. Inmediatamente, librado de la acusación penal, Kriskovich demandó a Whittingslow en el ámbito civil exigiendo indemnización por daños y perjuicios; por su parte, ella alegó en todo momento que la denuncia penal por producción de documentos no auténticos fue promovida por Cristian Kriskovich como venganza.

El caso generó muchas adhesiones de solidaridad, tanto desde la sociedad como por parte del Ministerio de la Mujer y de un grupo de senadoras, quienes impulsaron varias acciones públicas en defensa de la joven; entre ellas, la de solicitar al presunto acosador que renuncie a

27 Según informaciones difundidas por medios tradicionales y digitales, la Fiscalía no consideró los aproximadamente 1.600 mensajes telefónicos, con contenidos eróticos, sexuales y amedrentaciones, enviados por el acusado a través del WhatsApp.





sus cargos públicos²⁸. Estas actuaciones tuvieron efectos en el ámbito judicial, ya que, en octubre de este año, el Tribunal de Apelaciones del Poder Judicial emitió un informe de Auditoría en el cual señala que los jueces no pueden “bajo pretexto de incurrir en faltas disciplinarias, restringir la defensa o limitar las facultades de las partes”, en referencia a las actuaciones de la jueza a cargo del proceso en contra de Whittingslow –que declaró la rebeldía de la acusada, canceló “la intervención de los abogados defensores y dispuso la desvinculación de estos del Sistema Informático Judisoft”²⁹, razón por la cual el Tribunal recomendó el envío de antecedentes del actuar de la jueza a la Superintendencia General de Justicia y al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, donde uno de sus integrantes es Kriskovich. Difícil y complejo actuar de la Justicia, pues de ser ciertas las acusaciones de la joven, se está ante un manejo arbitrario de instancias de la Justicia, por parte de un agente de la misma.

La idea de “club de hombres”, descrita por Segato, se puede ver aún mejor en un hecho que escandalizó a propios y extraños. En septiembre de este año, un Tribunal de Sentencia de la ciudad de Paraguarí liberaba de la prisión a un hombre que había abusado sexualmente de su hijastra de 7 años, a pesar de haberlo encontrado culpable. Ese Tribunal estaba actuando como un club de hombres: tres jueces constituían el Tribunal y el cuarto hombre recibía de ellos apenas una reprimenda y una recomendación, en un contexto de fraternidad, de apoyo, de sostén. Uno de los jueces se dirigió al acusado diciéndole:

Consideramos que ya estuviste privado de libertad. Te vamos a dar una sanción. Ya no te vas a ir adentro. Sería bueno que recapacites. Vas a cumplir con una serie de reglas de conducta [...] sos un tipo preparado, hablás bien, tenés tu profesión, mitã'i porã³⁰.

Cuando las mujeres intentan denunciar hechos de violencia y el juez o la Policía no recibe su queja porque le convence de que debe tener paciencia y cuidar a su familia; cuando fiscales desestiman una causa ar-

28 ABC Color, 14 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/14/senadoras-y-familiares-de-whittingslow-repudian-inaccion-de-la-fiscalia-y-accionar-de-kriskovich/>.

29 ABC Color, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/15/auditoria-recomienda-remittir-antecedentes-de-la-jueza-al-jem-sobre-caso-de-belen-whittingslow/>.

30 Última Hora, 28 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/condenado-abusar-sexualmente-su-hijas-tra-no-ira-prision-n2846251.html>.

gumentando que no reúne todas las pruebas que configuren violencia, o cuando se acusa a la mujer de provocar a los hombres con su forma de vestir o por aceptar salir sola, ¿no son acaso actitudes y comportamientos que denotan la defensa y protección que usan los varones para justificar la violencia? Claro que sí. Actúan como un club de hombres, donde se resguarda el prestigio de los socios y se apañan entre ellos.

CONCLUSIONES

Para garantizar que las mujeres gocen de una vida libre de violencias, el Estado paraguayo debe hacer el esfuerzo de ir cumpliendo los compromisos asumidos. Uno de ellos es el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, que es lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, teniendo entre sus metas: “eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”³¹.

Para ello, además de asignar presupuestos suficientes³², las instituciones públicas deben incorporar la perspectiva de igualdad de género en toda la ruta de prevención, protección y sanción contra la violencia en razón de género. El Estado no debería continuar sosteniendo un pensamiento que impide visualizar y dimensionar las causas de esa violencia, generando una brecha entre el discurso y la práctica estatal pues, por un lado, se suscriben compromisos internacionales y se diseñan planes nacionales y protocolos de actuación y, por el otro, en el accionar cotidiano –desde las más altas autoridades del Gobierno hasta distintos agentes de la Justicia– se posicionan y adhieren con vehemencia a falsos postulados como la “ideología de género”, para sostener que son defensores de la familia y de las costumbres tradicionales³³, y bajo ese manto encubren todo tipo de violencias de género.

31 La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, p. 31. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf.

32 Aunque ya para el año próximo, el Ministerio de Hacienda recortó un 5% del presupuesto del Ministerio de la Mujer, durante el estudio del Presupuesto General de la Nación 2020 en el Congreso Nacional. Hoy, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/menos-presupuesto-para-hacer-frente-a-violencia-contra-la-mujer-feminicidios-y-otras-lacras>.

33 Con frecuencia, los medios de comunicación reproducen declaraciones de agentes del Estado, fiscales, personal médico forense, en fin, funcionarias y funcionarios públicos que ocupan altos cargos, en las que señalan que las mujeres pueden evitar la violencia asumiendo comportamientos adecuados: vestirse “decorosamente”, no andar solas en las calles, retirarse de una relación ante el menor indicio de violencia, entre otras afirmaciones temerarias e irresponsables.



RECOMENDACIONES

- Ampliar las políticas, los planes y programas que buscan prevenir, proteger y sancionar la violencia contra las mujeres, extendiendo los servicios al menos en las ciudades cabeceras de departamentos del país.
- Incorporar de manera urgente el componente de salud mental en los servicios de atención en las instituciones involucradas (Policía, hospitales, Unidades Fiscales, juzgados) con la dotación de profesionales médicos y psicológicos.
- Diseñar planes de intervención en escuelas y colegios que permitan indagar sobre hechos de violencia que pudieran estar sufriendo niñas, niños y adolescentes. El Estado puede, con pocos recursos, incorporar planes piloto, ya que existen escuelas en todos los rincones del país.
- Promover acciones concretas que fomenten cambios culturales en la población referidos a igualdad y no discriminación: en el ámbito educativo, en las instituciones públicas, en los servicios de atención a la salud, en los órganos de la Justicia, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y Equipo Feminista de Comunicación (EFC) (2018). *Informe Sombra CEDAW 2011-2017, Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: CDE /Articulación Feminista Marcosur (AFM).
- González Vera, Myrian (2018). Presupuestos suficientes, voluntad política y acuerdo social: esenciales para garantizar una vida libre de violencia de género. En *Yypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 107-125). Asunción: Codehupy.
- Lamas, Marta (2018). *Acoso. ¿Denuncia o victimización?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Rico, María Nieves (1996). Violencia de género. *Un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo, N.º 16. Santiago: CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5855>.





Insuficiencia del sistema de protección

ante la violencia de género,
doméstica e intrafamiliar



2020

La Ley de Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia se va implementando de modo lento, sesgado y parcial en las distintas instituciones que conforman el sistema de protección. La situación en pandemia solo acentuó las carencias de la población en general, y de las mujeres en particular, para acceder a servicios públicos de calidad y en todo el país. Es por eso que mientras el Estado no priorice el cumplimiento de las leyes con presupuestos acordes a las necesidades, poco es lo que se puede avanzar hacia una vida libre de violencia.



BALANCE DE LOS 25 AÑOS

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, DE ASUNTO PRIVADO A PÚBLICO: GRAN CONQUISTA FEMINISTA

Cuando se presentaba el primer informe de derechos humanos en Paraguay, elaborado por organizaciones de la sociedad civil en 1996, la atención a las situaciones de violencia hacia las mujeres –históricamente asumida como un asunto privado, familiar, íntimo– empezaba a ser abordada por el Estado paraguayo, en consonancia con avances regionales y nacionales en el marco normativo y de políticas públicas. Ello fue posible mediante las luchas de mujeres feministas que, desde los años sesenta del siglo pasado, fueron fundamentando teóricamente las discriminaciones que afectaban a las mujeres por el hecho de ser mujeres y que se sostenían sobre la base de un sistema patriarcal, es decir, la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres en distintos ámbitos, aunque originada al interior de la familia tradicional, donde las mujeres y las niñas responden al poder de esposos, padres y hermanos.

Las feministas lograron incidir globalmente para que la violencia hacia las mujeres sea asumida por los Estados como un asunto público, pero no fue fácil romper las resistencias culturales. En 1989, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada en 1979 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹, abordó por primera vez la violencia contra la mujer en su Recomendación General N.º 12. Pero fue recién en 1992 que incluye expresamente en su Recomendación General N.º 19/1992 la responsabilidad del Estado en las situaciones de violencia hacia las mujeres, sea por incumplimiento u omisión de compromisos, acuerdos, obligaciones y leyes, así como también por no adoptar las medidas

¹ La CEDAW es considerada el principal instrumento de derechos humanos de las mujeres, “si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobadas en 1948, tenían espíritu de derechos para todas las personas, no incluían de forma explícita la especificidad de los derechos de las mujeres, a excepción, posiblemente, de la expresión de consentimiento voluntario para contraer matrimonio”. Line Bareiro, *Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a los Estados de América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL, 2017), 9, https://www.cepal.org/sites/default/files/project/files/entre_la_igualdad_legal_y_la_discriminacion_de_hecho_0.pdf.

necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer ocurrida en cualquier ámbito².

Ese mismo año, en Paraguay se creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República por Ley N.º 34/1992, estableciendo como uno de sus objetivos “elaborar planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso e). Al año siguiente se puso en marcha el Primer Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, dando así también cumplimiento al artículo constitucional número 60, de protección contra la violencia. En 1995 se agrega al marco legal paraguayo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará (Ley N.º 605). En el año 2000 se aprueba la Ley N.º 1600/2000 “Contra la violencia doméstica”. Por último, a fines de 2016 se crea la Ley N.º 5777/2016 “De Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia”, uno de cuyos aportes más importantes ha sido la tipificación penal del feminicidio.

Con este amplio marco jurídico referido al derecho a vivir una vida libre de violencia se fueron desarrollando diversas políticas públicas en estos últimos 25 años en las distintas instituciones del Estado involucradas en la prevención, atención y sanción de la violencia hacia las mujeres. Son conquistas relevantes, las leyes son la primera manifestación política para proteger a las personas y garantizar igualdad y no discriminación. Sin embargo, las leyes y los mecanismos institucionales son solo el primer paso.

YA ESTÁN LAS LEYES: AHORA SE PRECISAN RECURSOS Y VOLUNTAD POLÍTICA PLENA

Al hacer un balance acerca de cómo el Estado trata de combatir la alta prevalencia de la violencia hacia las mujeres y niñas, se puede afirmar que, aun cuando los avances normativos son grandes, hasta ahora no se ha podido poner en marcha una política pública que pueda ser imple-

2 Esta recomendación fue ampliada en 2017 con la Recomendación N.º 35, en la que se explicita que “la expresión ‘violencia por razón de género contra la mujer’ se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes” (párr. 10). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>.





mentada sin interrupciones, con presupuestos suficientes y que tenga alcance nacional, que es lo que se precisa con urgencia. Se han hecho esfuerzos ingentes desde diversas instituciones, pero muchas de las políticas no pudieron mantenerse en el tiempo. Todo empieza una y otra vez cuando hay cambio de autoridades o de gobiernos, y a ello debe sumarse la permanencia de conductas institucionales todavía muy patriarcales al interior del Estado, que impiden el enfoque de género en el accionar público.

Estos factores interfieren en la articulación de esfuerzos interinstitucionales tan necesarios para hacer frente a la violencia. Hubo, sin embargo, entre 2008 y 2012, un trabajo conjunto entre cinco instituciones que pusieron en marcha una serie de acciones que aportaron: i) asesoría y capacitación con enfoque de derechos, género y niñez al funcionariado policial; ii) dotación de comisarías especializadas para la atención de víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar; y iii) protocolos de actuación y registro estandarizado del relevamiento de los servicios prestados en casos de violencia en el ámbito de la salud³. Lastimosamente, los resultados, auspiciosos al principio, se fueron diluyendo con el tiempo debido a que las instituciones no contaron con presupuestos propios para dar continuidad a la iniciativa.

Con la instalación de la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (PREVIM), establecida por la Ley N.º 5777/2016, el Estado reinició desde el año 2018 el trabajo articulado entre las distintas instituciones involucradas en la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres. El objetivo es poder ofrecer servicios integrales a las víctimas y prevenir la violencia que no para.

LO QUE HACE FALTA PARA CONTINUAR AVANZANDO

El Estado paraguayo ha dado cumplimiento a varias de las recomendaciones emitidas por distintos mecanismos internacionales a los cuales está suscrito, pero muchas otras aún necesitan ser cumplidas o mejoradas en su implementación. Por ejemplo, el Comité de la CEDAW, en

3 Estas acciones se realizaron bajo un convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres y la niñez y la adolescencia, suscrito por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y los ministerios de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), del Interior y el Ministerio Público, que fue posible mediante el apoyo de la cooperación internacional.

sus observaciones finales sobre el séptimo informe periódico⁴, reiteró la necesidad de: i) una asignación adecuada de presupuestos para recursos humanos y técnicos a fin de aplicar los planes y políticas; ii) promoción de la sensibilización en género a la población y al funcionariado público; iii) facilitación del acceso a la justicia a las víctimas e investigación de las denuncias; y iv) un sistema unificado de registro de los casos de violencia denunciados. Hasta ahora, sin embargo, los presupuestos asignados son insuficientes para que los planes y programas tengan alcance nacional, a pesar de los aumentos que se han dado en los últimos años⁵.

Los desafíos de mayor envergadura que tiene el Estado para hacer frente a la violencia contra las mujeres son:

1. Voluntad política de los gobiernos para: i) dar cumplimiento real a las leyes y que su aplicación sea de alcance nacional y ii) asignar recursos adecuados para desarrollar políticas integrales en todo el país, así como para designar a autoridades con sensibilidad en derechos humanos y perspectiva de igualdad de género, libres de pensamientos religiosos y fundamentalismos antiderechos.
2. Inclusión real de la perspectiva de igualdad de género en el currículo educativo formal que permita la implementación efectiva de programas de educación integral de la sexualidad, así como la promoción de los derechos humanos en general.
3. Vigencia plena de un Estado no confesional que efectivice los mandatos legales y promueva prácticas culturales que modifiquen las conductas patriarcales y machistas aún fuertemente arraigadas en la sociedad.

4 Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW/CPRY/CO/7, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, 22 de noviembre de 2017, párrs. 20 y 21, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2F%2FPRY%2F%2F%2F7&Lang=es.

5 Al respecto, el Estado paraguayo respondió a las Observaciones finales del Comité CEDAW señalando, entre otros puntos, que hubo importantes incrementos del presupuesto del Ministerio de la Mujer para la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para la implementación de planes y políticas a fin de enfrentar la violencia hacia las mujeres. Véase la respuesta a la recomendación 15.a), párrs. 10 al 14, en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe de seguimiento a las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el VII Informe Periódico del Paraguay*, <https://www.mre.gov.py/SimorrePlus/Adjuntos/Informes/Informe%20de%20seguimiento%20VII%20Observaciones%20Finales%20CEDAW%202020.pdf>.





SITUACIÓN DEL DERECHO

LA PANDEMIA DESNUDA LA PRECARIEDAD DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

El encierro y el aislamiento en pandemia develaron las limitaciones que tienen las instituciones para ofrecer servicios integrales de protección y atención en situaciones de violencia hacia las mujeres y niñas. Quizá no es exacto decir que la situación empeoró en tiempos de pandemia –aunque, sin duda, los casos aumentaron, según la información disponible⁶, sino que se visibilizaron las grandes carencias que tienen: bajos presupuestos, escaso personal calificado y ausencia de servicios en las áreas rurales, a lo que se suma el sistema patriarcal y machista como productor de la violencia de género, esto último sostenido por muchas autoridades y parte de la sociedad⁷.

Existen pocos servicios públicos y estos están concentrados en la capital y algunas ciudades cabeceras departamentales. Un rápido mapeo de los servicios públicos disponibles para la prevención, atención y protección contra la violencia hacia las mujeres y niñas muestra las pocas ciudades en las que existen (cuadro 1). No obstante, a tres años de la vigencia de la Ley N.º 5777/2016, se puede informar que ha habido algunas iniciativas y acciones auspiciosas promovidas por algunas de las instituciones integrantes de la Mesa Interinstitucional PREVIM⁸.

- 6 La Asociación de Jueces de Paz del Paraguay (AJPP) informó que en los primeros quince días de iniciada la cuarentena (12 al 26 de marzo) se registraron 987 casos de violencia doméstica en todo el país. “En cuarentena reportaron 70 casos de violencia por día”, *Última Hora*, 29 de marzo de 2020, 54 o en <https://www.ultimahora.com/en-cuarentena-reportaron-70-casos-violencia-dia-n2877422.html>. En tanto, el Ministerio Público señaló que en los tres primeros meses del 2020 aumentaron los casos de violencia doméstica, en comparación a los mismos meses del año anterior. “Violencia familiar explotó en primer trimestre del año, según Fiscalía”, *Última Hora*, 25 de marzo de 2020, 42 o en <https://www.ultimahora.com/violencia-familiar-exploto-primer-trimestre-del-ano-segun-la-fiscalia-n2876706.html>.
- 7 Mecanismos internacionales a los que está suscrito el Paraguay, al igual que organizaciones de la sociedad civil, han hecho declaraciones y recomendaciones instando a reforzar los servicios del Estado y trabajar desde una perspectiva de género, a fin de visualizar cómo la pandemia afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres, y minimizar las consecuencias. Véase, por ejemplo, la solicitud hecha por la organización Kuña Róga, a la que se adhirieron otras, en <https://kunaroga.org/wp-content/uploads/2020/04/Recomendaciones-a-las-instituciones-p%C3%ABAblicas-en-contexto-de-pandemia-por-el-COVID-19.pdf>. También véanse el “Llamamiento del Comité CEDAW a favor de una acción conjunta en tiempos de la pandemia COVID” del Comité CEDAW, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_statement_COVID-19_final_SPdoc; “Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados”, de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>; y “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución N.º 1/2020”, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- 8 La Mesa Interinstitucional PREVIM está conformada por 15 ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, organismos del Poder Judicial y representantes de la sociedad civil, que tienen como objetivo implementar articuladamente las políticas y planes (artículo 27, Ley N.º 5777/2016).

El Ministerio de la Defensa Pública (MDP) cuenta desde fines de 2019 con 17 defensores y defensoras públicos(as) del Fuero Especializado en la Ley N.º 5777/2016, que litigan como defensores de mujeres víctimas en los juicios de violencia. Están en casi todas las capitales departamentales y otras ciudades importantes (cuadro 1)⁹.

Según han informado, en el contexto de la pandemia se tomaron varias medidas:

- El 27 de marzo, la Corte Suprema de Justicia publicó la Circular N.º 8/2020, cuyo punto 2 establece la prórroga de las medidas judiciales de protección a víctimas de violencia a solicitud de parte¹⁰.
- El Poder Judicial creó otra Oficina de Atención Permanente a Víctimas de Violencia Doméstica e Intrafamiliar para el departamento Central, que se suma a la de Asunción, y permite la atención fuera del horario regular de los juzgados de paz¹¹.
- La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia está trabajando en un protocolo en el ámbito de la violencia doméstica e intrafamiliar para la atención de casos en el contexto de la pandemia de la covid-19.
- El Ministerio de la Mujer implementa el Protocolo de Prevención y Atención a mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia ante la situación de emergencia por covid-19¹².

9 Véanse datos de los defensores públicos en el sitio del MDP: <http://www.mdp.gov.py/defensores/5777>.

10 “Prórroga de medidas de protección a favor de víctimas de violencia”, *Corte Suprema de Justicia*, 27 de marzo de 2020, acceso el 11 de octubre de 2020, <https://www.pj.gov.py/notas/18144-prorroga-de-medidas-de-proteccion-a-favor-de-victimas-de-violencia>.

11 “Oficina de Atención Permanente a Víctimas de Violencia en Circunscripción de Central”, <https://www.pj.gov.py/notas/18778-oficina-de-atencion-permanente-a-victimas-de-violencia-en-circunscripcion-de-central>.

12 “MinMujer trabaja con Protocolo sobre violencia ante Covid-19”, *Ministerio de la Mujer*, acceso el 10 de octubre de 2020, <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/ministerio-de-la-mujer-trabaja-con-protocolo-sobre-violencia-contras-mujeres-ante-covid-19>. Véase protocolo en http://www.mujer.gov.py/application/files/3215/8473/5511/PROTOCOLO_PREVENCIÓN_Y_ATENCIÓN_COVID_19_MINMUJER.pdf.



CUADRO 1. Instituciones que atienden casos de violencia contra la mujer

Institución	Servicios ofrecidos	Ubicación - Alcance
Ministerio de la Mujer		
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	Atención integral, información y asesoramiento a mujeres en situación de violencia doméstica e intrafamiliar y de género.	Asunción.
Línea 137 "SOS Mujer"	Atención telefónica las 24 horas del día, incluso los fines de semana y días feriados. Ofrece información y asesoramiento en situaciones de violencia.	Cobertura nacional.
Casa para mujeres en situación de violencia "Mercedes Sandoval"	Alojamiento temporal para mujeres con sus hijas(os), acompañamiento legal y apoyo a la salud integral.	Departamento Central Capacidad: 50 mujeres con hijas(os).
Centros de referencia	Atención especializada en situaciones de violencia de género, doméstica e intrafamiliar o trata de personas.	4 en: Curuguaty (Canindeyú), Filadelfia (Chaco), Ciudad del Este (Alto Paraná) y Pedro J. Caballero (Amambay).
Poder Judicial		
<i>Corte Suprema de Justicia</i>		
Oficina Permanente de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica	Recepción de denuncias, aplicación inmediata de medidas cautelares de urgencia en casos de violencia.	2 en: Asunción y San Lorenzo (Central).
Juzgados de paz	Recepción de denuncias sobre violencia hacia las mujeres.	En prácticamente todos los distritos del país.
<i>Ministerio Público - Fiscalías</i>		
Unidad Especializada de Lucha contra la Violencia Familiar	Investigación penal de los casos de violencia familiar tipificada en el Código Penal y modificada por la Ley N.º 5777/2016.	Asunción, Ciudad del Este y Guairá.
<i>Ministerio de la Defensa Pública</i>		
Defensores públicos especializados en la Ley N.º 5777/2016	Asistencia jurídica y patrocinio legal a mujeres en situación de violencia.	17 en: Caacupé, Caaguazú, Caazapá, Ciudad del Este, Concepción, Encarnación, Filadelfia, Luque, Paraguarí, Pedro J. Caballero, Pilar, Salto del Guairá, San Juan Bautista (2), San Pedro del Ycuamandyyú, Villarrica y Asunción.



Ministerio del Interior - Policía Nacional		
Departamento de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar	Recepción de denuncias sobre violencia doméstica e intrafamiliar.	Asunción. En las comisarías de todo el país se pueden presentar las denuncias sobre violencia hacia las mujeres*.

* La Policía Nacional había instalado seis comisarías especializadas para la atención a víctimas de violencia doméstica, en el marco de la política pública implementada entre los años 2008-2012, mencionada más arriba. Actualmente no se cuenta con información oficial acerca de la vigencia de estas unidades especializadas.

Fuente: Elaboración propia.

LOS DATOS DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Desde hace muchos años, distintas instituciones involucradas en la prevención, atención y sanción de la violencia hacia las mujeres vienen implementando diversos modelos de registro de los casos denunciados, aunque hasta ahora no se ha podido implementar un sistema unificado y estandarizado de registro de casos de violencia doméstica, intrafamiliar y de género, tal como se establece en la Ley N.º 5777/2016 y que es una de las recomendaciones reiteradas del Comité CEDAW¹³. Aunque las respuestas estatales continúan siendo parciales, se debe reconocer el esfuerzo que están realizando las instituciones integrantes del sistema de protección para contar con datos cada vez más completos y fiables.

Un importante avance ha dado el Ministerio de la Mujer con la puesta en marcha el Observatorio de la Mujer para el Seguimiento sobre Violencia, desde el cual difunde datos estadísticos y comparativos que ofrecen un panorama general acerca de los feminicidios ocurridos en los últimos cuatro años, el reporte periódico de cantidad de víctimas de violencia, así como también otras informaciones de interés¹⁴.

A continuación se presenta la información disponible del Ministerio de la Mujer, la Policía Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público.

¹³ Comité CEDAW, *Observaciones finales...*, párr. 21.

¹⁴ Observatorio de la Mujer para los seguimientos de violencia hacia las mujeres, <http://observatorio.mujer.gov.py/index.php/noticias/feminicidios-20107-al-2020>.





Ministerio de la Mujer

El Portal Unificado de Información Pública ofrece estos datos referidos a los servicios prestados y mujeres atendidas por el Ministerio¹⁵ (cuadro 2).

**CUADRO 2. Ministerio de la Mujer - Mujeres atendidas
(enero a agosto de 2020)**

Tipos de servicios brindados	Cantidad de mujeres atendidas	Servicios brindados
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	1.401	2.956
"SOS Mujer" Línea 137 (llamadas sobre casos de violencia)	4.773	10.130
Casa para mujeres en situación de violencia "Mercedes Sandoval" (mujeres alojadas)	38	985
Casa para mujeres en situación de violencia "Mercedes Sandoval" (hijas[as] alojadas[os])		41

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveída por el Ministerio de la Mujer. Año 2020.

Policía Nacional - Departamento de Estadística

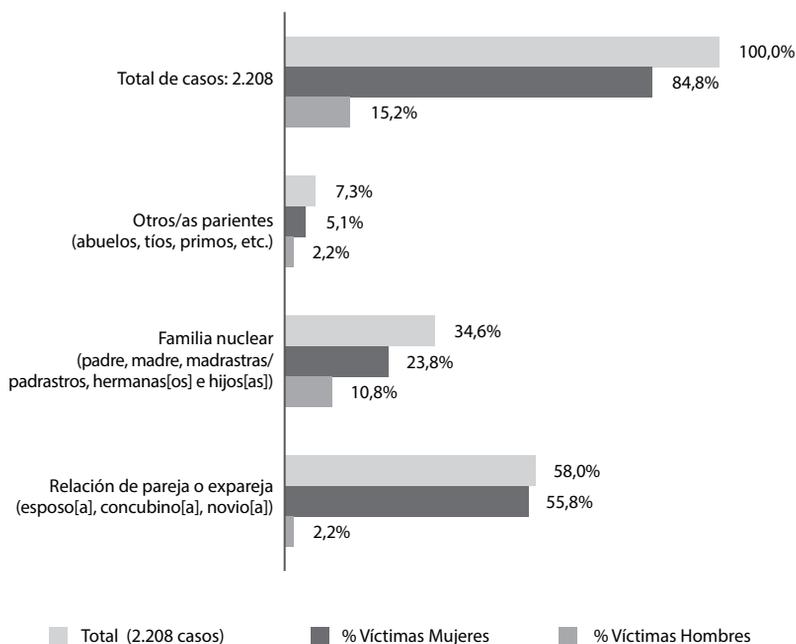
La Policía Nacional tiene un importante registro sobre las denuncias de violencia familiar. De enero a septiembre de 2020 se contabilizaron 2.208 casos (un promedio de 8 casos denunciados por día). El gráfico 1 muestra que, del total de casos denunciados, el 84,8% de las víctimas son mujeres y niñas, en comparación a apenas el 15,2% de varones víctimas de violencia familiar.

También se observa en el mismo gráfico que más de la mitad (58%) del total de casos de violencia familiar denunciados ante la Policía Nacional corresponden a mujeres víctimas en el marco de relaciones de pareja (55,8%) frente al solo 2,2% de víctimas varones.

En cuanto a la familia nuclear, son madres, madrastras, hijas y hermanas las principales víctimas de violencia (23,8%). Padres, padrastros, hijos y hermanos representan el 10,8% de víctimas.

15 Respuesta a solicitud de información para este artículo, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/522534-MEMORAN-DUMDGCTFVpdf-MEMORANDUMDGCTFV.pdf>.

GRÁFICO 1. Denuncias de violencia familiar, según relación de parentesco y sexo de la víctima (enero a septiembre de 2020)



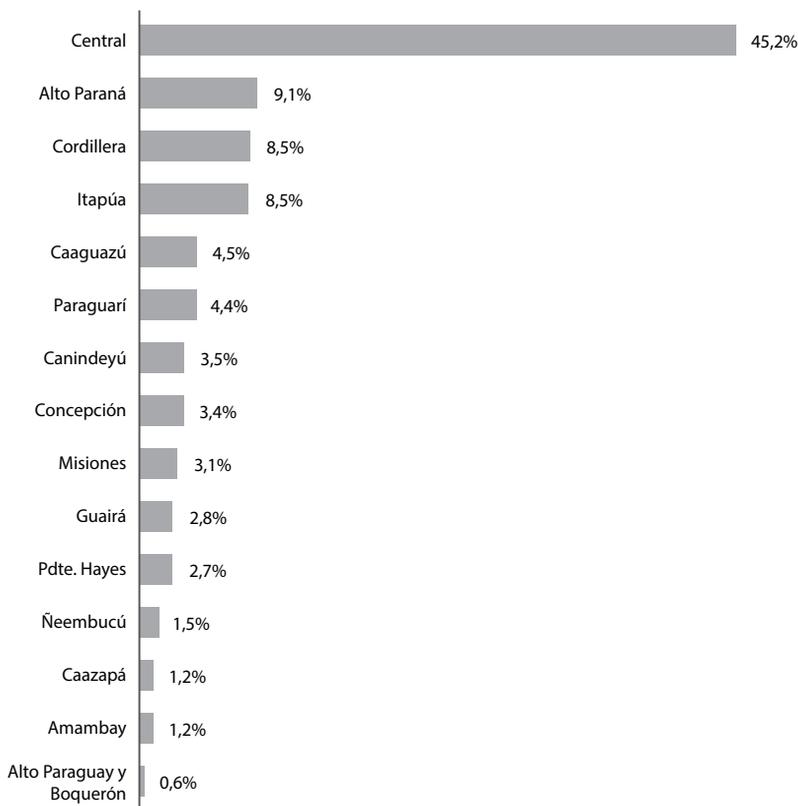
Fuente: Elaboración propia sobre información proveída por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional. Año 2020.

Corte Suprema de Justicia - Secretaría de Género

Según la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, la mayor cantidad de denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar fue recibida en la Circunscripción Judicial del departamento Central (gráfico 2).



**GRÁFICO 2. Denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar ingresadas al fuero civil en circunscripciones judiciales (enero a agosto de 2020).
Total de casos: 14.369**



Fuente: Elaboración propia sobre información proveída por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia. Año 2020.

Ministerio Público - Fiscalías de todo el país

El cuadro 3 presenta las causas ingresadas en las fiscalías de todo el país por supuestos hechos punibles referidos a la violencia familiar, al abuso sexual, la coacción sexual, el maltrato a menores de edad y el incumplimiento del deber alimentario, todas expresiones de la violencia de género, y que afectan principalmente a mujeres y niñas.



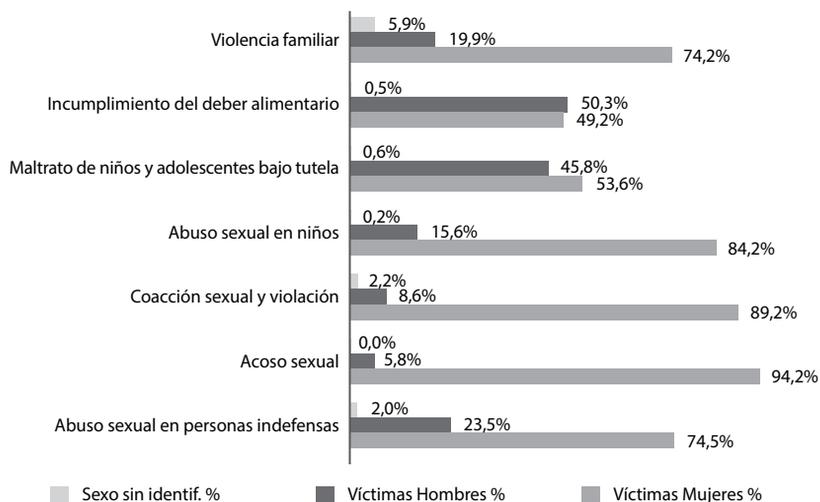
CUADRO 3. Denuncias de violencia de género e intrafamiliar (enero a septiembre de 2020)¹⁶

Presuntos hechos punibles ingresados a las fiscalías de todo el país	Total de casos
Abuso sexual en personas indefensas	48
Acoso sexual	80
Coacción sexual y violación	882
Abuso sexual en niños	1.889
Maltrato de niños y adolescentes bajo tutela	1.031
Incumplimiento del deber alimentario	3.916
Violencia familiar	18.652

Fuente: Cuadro proveído por la Dirección de Planificación del Ministerio Público. Año 2020.

El gráfico 3 muestra que, del total de víctimas de violencia familiar que presentan denuncias, el 74,2% son mujeres y solo el 19,9% son varones (se registra un 5,9% sin identificar el sexo de la víctima). Dicha proporción se mantiene en casi todos los demás hechos punibles, excepto en el maltrato de niños(as) y el incumplimiento del deber alimentario, en el que niñas y niños son víctimas en similar proporción. Las mujeres son víctimas de acoso sexual en más del 90% de los casos denunciados.

GRÁFICO 3. Causas ingresadas a fiscalías de todo el país por presuntos hechos punibles de violencia de género, intrafamiliar y violencia sexual según sexo de la víctima (enero a septiembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Ministerio Público. Año 2020.

¹⁶ Datos proveídos por el Ministerio Público a la Oficina de Acceso a la Información Pública.

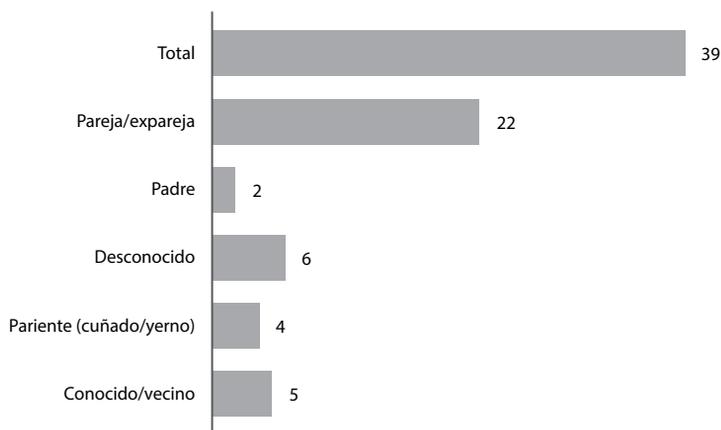




En cuanto a los feminicidios, los datos son dispares según la fuente que informa. El Centro de Documentación y Estudios (CDE) reporta 39 feminicidios de enero a octubre de 2020 (gráfico 4), en tanto que el Ministerio Público contabiliza 29 casos en el mismo periodo. Esta diferencia obedece a que el CDE se basa en publicaciones de prensa, mientras que los datos del Ministerio Público refieren a causas ya caratuladas como feminicidio, después de haber hecho una primera investigación sobre los hechos ocurridos.

La mayor cantidad de feminicidios ocurrieron en el marco de relaciones de pareja o expareja, y frecuentemente son casos con antecedentes de violencia familiar (denunciada o no), mostrando así que el feminicidio es el último eslabón de la violencia de género intrafamiliar.

GRÁFICO 4. Supuestos casos de feminicidios publicados en la prensa (enero a octubre de 2020)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de los diarios ABC Color y Última Hora. Año 2020.

CASOS OCURRIDOS EN 2020

La violencia sexual como antesala del feminicidio, el quiebre de la figura machista ante el abandono de la mujer en una relación de pareja y el acoso sexual como acción de control sobre mujeres (principalmente jóvenes) son algunas de las formas en que se expresa la violencia de

género y que en este informe se ejemplifican con tres casos ocurridos en este periodo. El punto común en el que convergen es el poder patriarcal de los hombres que consideran a las mujeres como objeto sexual y propiedad privada. Además, su ocurrencia muestra las falencias del sistema de protección y la necesidad imperiosa de un trabajo interinstitucional, articulado, interdisciplinario, integral y también intercultural, para enfrentar con mejores herramientas la violencia hacia las mujeres y niñas.

Adolescentes indígenas con nula protección social

Desde hace décadas, la expulsión de comunidades indígenas de sus tierras ancestrales ha ido generando un fenómeno de movilidad y migración de familias enteras hacia la capital y otras ciudades más pobladas, en busca de medios para sobrevivir. Así, se fueron instalando en cinturones urbanos, en calles y plazas y en cualquier espacio que les permitiera montar provisoriamente un hogar. Pasó el tiempo, niños y niñas de esas familias crecieron, y hoy muchas(os) son víctimas de las peores formas de explotación sexual, ante la total desidia del Estado y de una sociedad también indolente.

Esta probablemente sea la historia de la adolescente indígena de 14 años encontrada en un estado de intoxicación y con rastros de violencia sexual en el predio de una planta cervecera, a orillas del río Paraguay, en Asunción, a inicios de este año. Y quizá también sea la historia de Francisca, otra adolescente indígena de 12 años asesinada, cuyo cuerpo fue hallado dentro de una mochila en los alrededores de la Terminal de Ómnibus de Asunción, un mes después. Y también podría ser la historia de otra indígena de la misma edad encontrada muerta y con signos de abuso sexual, en la zona del departamento de Itapúa, en julio.

Son niñas que deberían haber estado en sus comunidades, con sus familias, en la escuela, en el barrio, no bajo el acecho de hombres alcoholizados y drogados hasta matar, tal como se informa sobre los presuntos asesinos. Pero son indígenas, y son adolescentes mujeres, sin acceso a las mínimas políticas de protección social. De las desprotegidas del Estado, ellas son las más despojadas de todo derecho.





Salud mental y violencia machista

En agosto de 2020, un policía asesinó a cinco integrantes de su familia: a sus dos hijos pequeños, a su cuñada de 18 años, a sus dos suegros y después se suicidó¹⁷. Según las primeras indagaciones policiales, el motivo fue la negativa de su esposa de regresar al país ante el pedido del marido. La mujer había migrado a España para trabajar y los hijos quedaron al cuidado de sus abuelos maternos. También se informó que el asesino tenía antecedentes por denuncias de violencia familiar y que estaba bajo los efectos del alcohol y las drogas al cometer los crímenes.

Este hecho abrió debate en la sociedad, acostumbrada a buscar justificaciones para la violencia machista. Sin dudas, la adicción a estupefacientes y al alcohol es un factor de alto riesgo para la salud mental. Sin embargo, en este caso de asesinato múltiple es necesario incluir como elementos del debate la cultura machista y patriarcal bajo la cual se desarrollan las relaciones de pareja. El hombre buscó la manera de vengarse ante la negativa de su mujer de regresar con él. Quizá planificó la acción criminal, pensando cómo infligir el mayor dolor a su mujer por haberlo desobedecido. Mató a sus hijos, al padre, a la madre y a la hermana de su mujer. Pero no solo dañó a su esposa, se dañó a sí mismo por no haber cumplido con su rol de proveedor, de jefe del hogar. Su masculinidad se vio cuestionada ante la desobediencia femenina. Y esa frustración, la de no cumplir con los mandatos culturales del patriarcado, descompensó su modo de ver el mundo.

Este caso además desnudó la falta total de políticas públicas para la prevención y atención a la salud mental, en general, y para el funcionariado público en particular. Quien sufre de trastornos patológicos, psiquiátricos o psicológicos debería acceder a asistencia profesional, seguimiento y monitoreo de su evolución, más aún en los casos en que ejerce una función pública¹⁸. Uno de los más graves problemas respecto a la violencia familiar es la falta de seguimiento y control de las medidas de protección a víctimas, así como también la ausencia de servicios para la reeducación de la persona agresora, acciones contempladas en la Ley N.º 5777/1996¹⁹ y que son claves para disminuir los casos de violencia

17 Caso Isidro Casco Salinas. "Horror en Capiatá: Policía aniquila a una familia y luego se mata", *Última Hora*, 4 de julio de 2020, <https://www.ultimahora.com/horror-capiata-policia-aniquila-una-familia-y-luego-se-mata-n2893334.html>.

18 *Ibíd.*

19 Artículos 34 y 45 de la Ley N.º 5777/2016, respectivamente.

en general, y principalmente los feminicidios, ya que un porcentaje alto de estos ocurre después de que la mujer víctima haya decidido denunciar o separarse de su agresor.

Acosos sexuales: Carol, Alexa y Belén no se rinden, a pesar de la Justicia machista

Carol es una estudiante de Medicina que denunció en 2015 a su profesor, el doctor Juan Gustavo Rodríguez Andersen, por acoso sexual, coacción sexual y violación, ocurridos en el año 2014. Sin embargo, recién en 2017 la Justicia decidió imputar al acusado, aunque dictaminó un sobreseimiento provisional que fue apelado por la defensa de la joven. Tres años después, en septiembre de 2020, por fin existe la posibilidad de que se llegue a juicio oral, según ha informado el abogado querellante²⁰. Este es un caso emblemático de justicia machista ya que, en el ámbito de la Justicia, al inicio hubo resistencia para procesar al profesor bajo el argumento de que la joven había aceptado voluntariamente la invitación de subir al auto, por tanto, el hecho no configuraría como acoso sexual. Sin embargo, las presiones estudiantiles –se realizaron varias movilizaciones y campañas contra el acoso sexual en las universidades– y la tenacidad de la joven están teniendo efecto, aun cuando hayan pasado cinco años de una Justicia esquiva ante un hecho de violencia sexual, admitido incluso por el supuesto agresor.

Otro caso de acoso sexual que ha tenido un primer revés en la Justicia es el de Alexa, una joven que había denunciado al cura de su parroquia en 2016²¹, y que en agosto de este año se encontró que el Tribunal de Sentencia –a pesar de haber comprobado el hecho– absolvió al acusado basándose en argumentos que no guardan relación con el caso. Por ejemplo, señala que no había relación económica entre el acusado y la joven, que no mediaba un pago por trabajo y que tampoco hubo hostigamiento. Sin embargo, este no es un caso de acoso sexual en el ámbito laboral. El Código Penal (Ley N.º 160/1997), en su artículo 133, numeral

20 Jorge Bogarín, abogado de la joven, informó que: "Luego de un sobreseimiento provisional que fue tramitado, que fue apelado, se recusó a los jueces del Tribunal de Apelaciones, y posteriormente confirmados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, llegamos a esta audiencia preliminar y la fiscal de la causa acusó por acoso sexual, coacción sexual y violación". "Juez debe decidir si va a juicio oral profesor investigado por coacción sexual", *Última Hora*, 22 de septiembre de 2020, acceso el 23 de octubre de 2020, <https://www.ultimahora.com/juez-debe-definir-si-va-juicio-oral-profesor-investigado-coaccion-sexual-n2906026.html>.

21 El caso tuvo mucha repercusión porque, en su momento, el propio arzobispo de Asunción, Edmundo Valenzuela, se refirió al caso minimizando la violencia ejercida por su pastor, diciendo que "no se debe hacer una montaña de una piedrita".





1.º, dice: “El que con fines sexuales hostigara a otra persona, **abusando de la autoridad o influencia que le confieren sus funciones**²², será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años [...]”.

Hubo muchas reacciones de rechazo a la sentencia. Varios abogados y abogadas afirmaron que el Tribunal no tuvo en cuenta todos los fundamentos jurídicos que hubieran permitido la condena al exsacerdote:

Desde el primer toqueteo sin consentimiento puede considerarse como un acto de hostigamiento con fines sexuales²³.

Los jueces que absolvieron al cura Silvestre Olmedo [...] aplicaron en forma incorrecta el artículo 133 del Código Penal al interpretar la actuación del sacerdote de acuerdo a la cantidad de veces que hostigó en vez de considerar si molestó o no la autonomía sexual de la mujer [...] Hostigar no es reiteración, sino cuando la víctima esté invadida en su autonomía sexual²⁴.

Hubo un error de interpretación y sobre todo un error de protección que establece la norma de acoso sexual, que es la autonomía sexual de la víctima [...]. “Estamos hablando aquí de que el bien jurídico protegido es la autonomía sexual de la víctima y en ese caso se habla de una libertad y un derecho a la intimidad, elegir con quién estar”²⁵.

La sentencia fue apelada por las abogadas querellantes, representantes de Alexa, por considerar aberrantes las argumentaciones jurídicas del Tribunal²⁶, con lo cual se espera que la Justicia pueda revisar la actua-

22 Énfasis agregado por la autora.

23 José Ignacio González Macchi, “Desde el primer toqueteo se puede hablar de hostigamiento”, *Hoy*, 11 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, <https://www.hoy.com.py/nacionales/desde-el-primer-toqueteo-se-puede-hablar-de-hostigamiento-con-fines-sexuales>.

24 José Casañas Levi, “Penalista afirma que jueces erraron y no autonomía de la denunciante de acosos”, *ABC Color*, 11 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/11/penalista-afirma-que-jueces-erraron-y-no-tuvieron-en-cuenta-autonomia-de-la-denunciante-de-acoso/>.

25 Jorge Bogarín, “Los jueces interpretaron mal la norma de acoso sexual”, *ABC Color*, 16 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/16/los-jueces-interpretaron-mal-la-norma-del-acoso-sexual/>.

26 Sonia Von Leppel Acosta y Mirta Moragas Mereles, “Cura absuelto: ‘Es aberrante, no esperábamos semejante precariedad de argumentos’”, *La Nación*, 11 de agosto de 2020, acceso el 15 de octubre de 2020, <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/08/11/cura-absuelto-es-aberrante-no-esperabamos-semejante-precariedad-de-argumentos/>.

ción de los jueces que absolvieron al cura y condenar el hecho comprobado en juicio.

El de Belén –estudiante de la Universidad Católica de Asunción que actualmente está exiliada en el Uruguay por no contar con las garantías necesarias para enfrentar un proceso penal abierto en el que está acusada de haber comprado notas de la Universidad– también es otro caso emblemático por el hecho de que, según sus abogados y ella misma, la actual denuncia en su contra es resultado de la venganza del profesor Cristian Kriskovich por haberlo denunciado anteriormente por acoso sexual²⁷. Hace más de un año que Belén espera que la Corte Suprema de Justicia se expida ante la acción de inconstitucionalidad presentada por sus abogados. Sin embargo, hasta ahora no tiene respuestas, por lo que se podría suponer que las influencias políticas tienen su peso en la Justicia, ya que Kriskovich es miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados e integrante del Consejo de la Magistratura.

Tres casos de acoso sexual, tres actuaciones judiciales que muestran cuán fuerte está arraigada la cultura patriarcal en el sistema de justicia paraguayo. Por eso, hay que continuar denunciando los casos y pelear en los estrados judiciales, desenmascarando los argumentos jurídicos machistas que perviven en las sentencias sobre violencia hacia las mujeres. Hay que ir desterrando el silencio, así como lo han hecho Carol, Alexa y Belén.

CONCLUSIONES

Una rápida evaluación del año permite afirmar que ha habido pasos tímidos en la implementación de la Ley de Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia. No obstante, los avances continuarán siendo lentos en tanto no se asignen partidas presupuestarias a las instituciones integrantes del sistema de protección para fortalecer las unidades de atención, crear nuevas dependencias, así como mejorar las capacidades del funcionariado público para responder con eficiencia y celeridad ante las demandas de violencia.

27 En el caso de acoso sexual denunciado por Belén, Kriskovich había sido sobreseído en 2015. Para más información sobre el “caso Belén”, véase González Vera, Myrian “Acceso igualitario a la justicia: ¿Con qué jueces, con qué instituciones?”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Codehupy: Asunción, 2019), 117-132.



Igualmente, se precisa fortalecer la articulación interinstitucional de modo que las actuaciones sean efectivas, interdisciplinarias e integrales. La denuncia es el primer paso: a partir de ella se deben aplicar las medidas de protección, de prevención y de sanción que apunten a un cambio de conducta de los perpetradores de la violencia hacia las mujeres.

RECOMENDACIONES

Tres recomendaciones reiterativas, pero que son claves para una vida libre de violencia de género, doméstica e intrafamiliar. El Estado paraguayo debe:

- promover la ampliación de presupuestos que permitan la implementación de políticas de alcance nacional y el cumplimiento de la Ley N.º 5777/2016, con la instalación de espacios efectivos para la prevención, atención y protección a víctimas de violencia, en todo el país.
- impulsar una educación igualitaria y sin discriminaciones que promueva, desde los primeros años de formación escolar, la igualdad de derechos para todas las personas, así como también la implementación de una educación integral de la sexualidad, como modos de prevenir las diversas manifestaciones de la violencia de género.
- generar sensibilización ciudadana desde un enfoque de derechos y de género, para transformar las prácticas culturales que continúan sometiendo a niñas, adolescentes y mujeres a relaciones de dominación y subordinación ante los varones.



MYRIAN GONZÁLEZ VERA

Nació en Villarrica en 1965. Maestranda en Antropología Social por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, es licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y cuenta con un Diplomado Superior en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-SO-Buenos Aires). Es investigadora social con más de 30 años de experiencia.

Su trayectoria de trabajo está relacionada con los movimientos sociales (especialmente los movimientos campesinos, sindicales, de mujeres y de derechos humanos), y temas sobre mujeres y relaciones de género, igualdad y no discriminación, feminismo, participación, ciudadanía y liderazgo, violencia de género, salud de las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos, entre otros.

Es actual directora ejecutiva del Centro de Documentación y Estudios (CDE), institución para la cual ha realizado diversos estudios sobre mujeres, género, derechos humanos entre otros temas, que fueron publicados en autoría con otras investigadoras/es.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

Fundado en 1985 y reconocido jurídicamente en 1988, el Centro de Documentación y Estudios (CDE) es una asociación civil sin fines de lucro dedicada a la documentación, investigación e información en el campo de las ciencias sociales. Ofrece servicios gratuitos de documentación e información alternativa y sistematizada. Además, difunde –a través de diversos medios– datos, informaciones y resultados de investigaciones que hacen a la realidad nacional. En su apuesta por la igualdad y la democracia, el CDE promueve y participa en procesos de incidencia pública relacionados con diversos aspectos de la realidad social. Igualmente, asesora y capacita a movimientos y activistas sociales para una participación crítica, apoya organizaciones sociales existentes y promueve la articulación entre diversos sectores, en particular entre aquellos menos privilegiados, así como de personas y comunidades afectadas por distintas formas de desigualdad y discriminación.

Ver publicaciones del CDE en <https://www.cde.org.py/publicacion/>





Apoyan



UNIÓN EUROPEA

ISBN: 978-99925-260-0-2



9 789992 152600 2