

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA
VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR



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.

PALABRAS CLAVES: acoso sexual, violencia contra la mujer, violencia doméstica, política pública, justicia.

Myrian González Vera

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

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 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

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_o.pdf.

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>.

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 implementada 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 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:

- 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.
- 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%2fC%2fPRY%2fCO%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/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Informe%20de%20seguimiento%20VII%20Observaciones%20Finales%20CEDAW%202020.pdf>.

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.

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.

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%BAAblicas-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>.

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.

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.

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).

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-contra-mujeres-ante-covid-19>. Véase protocolo en http://www.mujer.gov.py/application/files/3215/8473/5511/PROTOCOLO_PREVENCION_Y_ATENCION_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, Paraguari, 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 femicidios 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.

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.

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/femicidios-20107-al-2020>.

15 Respuesta a solicitud de información para este artículo, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/522534-MEMORANDUMDGCFTVpdf-MEMORANDUMDGCFTV.pdf>.

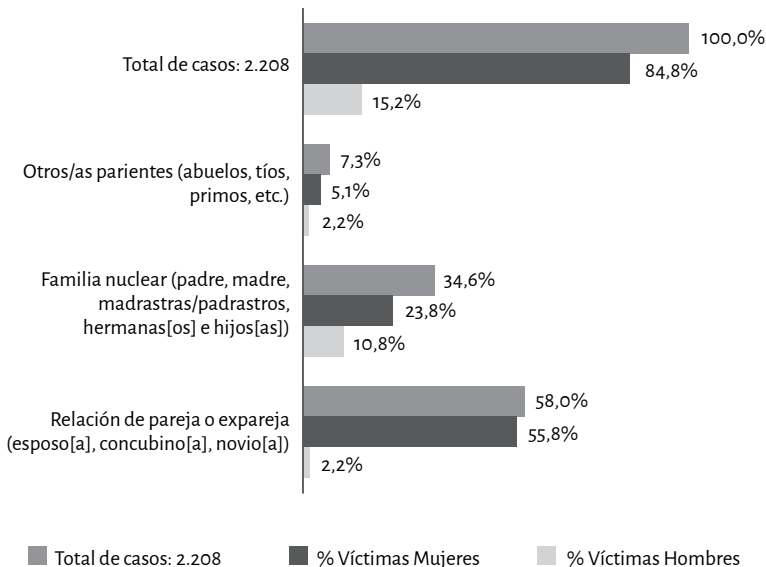
Policía Nacional - Departamento de Estadística

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.

Gráfico 1. Denuncias de violencia familiar, según relación de parentesco y sexo de la víctima (enero a septiembre de 2020)

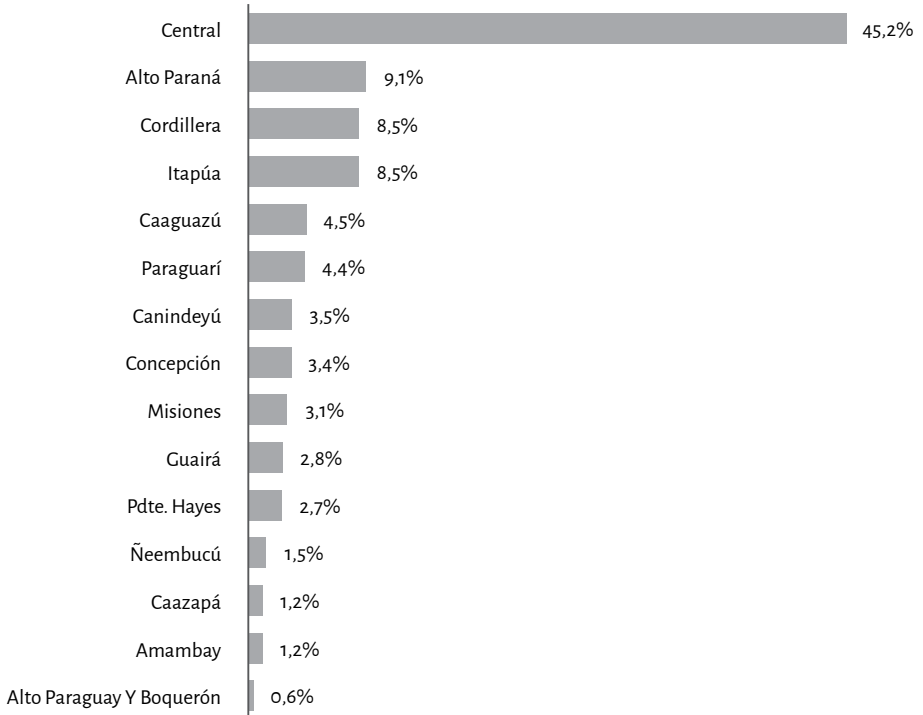


Fuente: Elaboración propia sobre información proveída por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional. Año 2020.

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

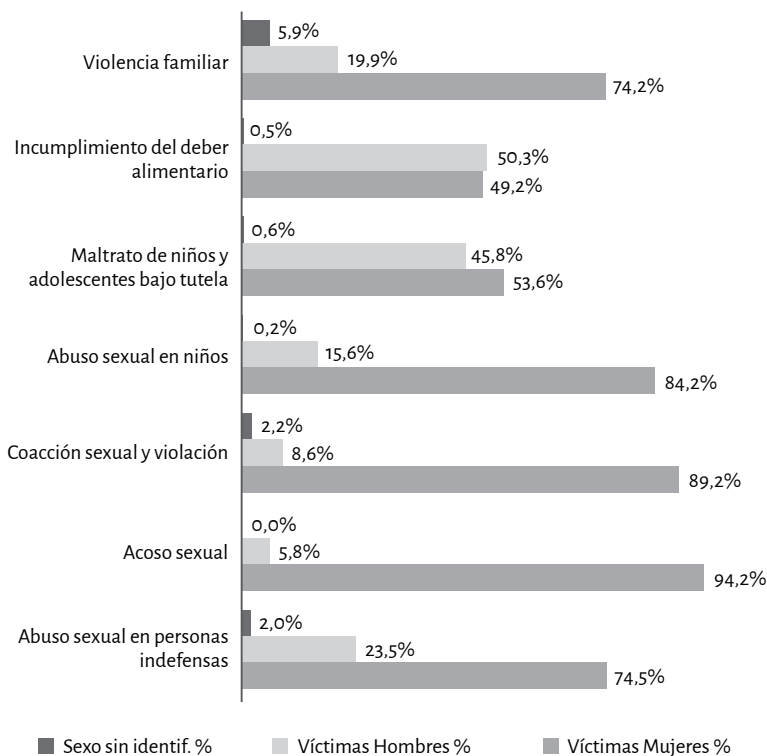
PRESUNTOS HECHOS PUNIBLES INGRESADOS A LAS FISCALÍAS DE TODO EL PAÍS	TOTAL DE CASOS
Abuso sexual en personas indefensas	48
Acoso sexual	80
Coacción sexual y violación	882
Abuso sexual en niños	1.889
Maltrato de niños y adolescentes bajo tutela	1.031
Incumplimiento del deber alimentario	3.916
Violencia 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.

¹⁶ Datos proveídos por el Ministerio Público a la Oficina de Acceso a la Información Pública.

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)

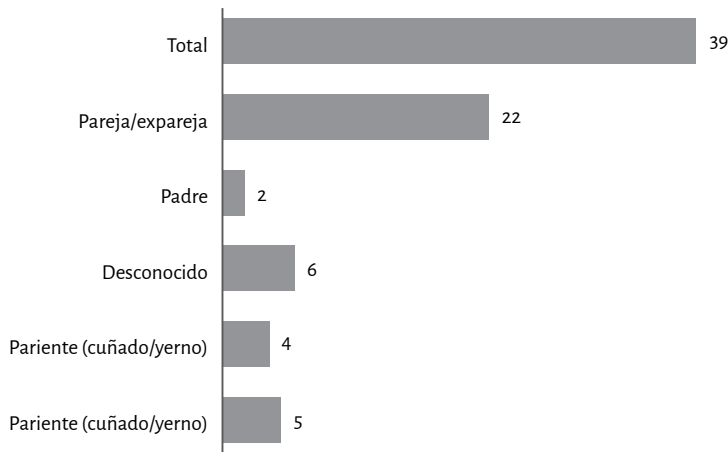


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Ministerio Público. Año 2020.

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.

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>.

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 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.

18 *Ibíd.*

19 Artículos 34 y 45 de la Ley N.º 5777/2016, respectivamente.

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 fiscalía 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>.

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 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 Tribu-

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”.

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/>.

nal²⁶, con lo cual se espera que la Justicia pueda revisar la actuación 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 funcionario público para responder con eficiencia y celeridad ante las demandas de violencia.

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.

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-precariadad-de-argumentos/>.

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.

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.