

EXAMEN PERIODICO UNIVERSAL - PARAGUAY INFORME DEL EQUIPO DE PAIS

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL PAIS

1. Paraguay cuenta con dos lenguas oficiales, el español y el guaraní. Este último es hablado por el 86% de la población. Tiene una población de unos 6.400.000 habitantes con una proporción algo mayor de hombres, 30% de menores de 14 años y 2% de pueblos indígenas.
2. Sin acceso directo al mar, Paraguay tiene por vecinos a Argentina, Bolivia y Brasil. Su inmensa riqueza hídrica está desigualmente distribuida entre las regiones Oriental y Occidental. El país no padece grandes desastres naturales pero con carácter recurrente sufre sequías, incendios forestales e inundaciones.
3. El sistema político es la democracia representativa y el económico es de libre mercado. La Constitución Nacional de 1992 describe al Paraguay como un “Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado” que “adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista”. El gobierno es ejercido por los tres poderes del Estado “en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control”. En la práctica, en 1992 se pasa de un sistema presidencialista a otro que asigna importantes competencias al Poder Legislativo.
4. Desde su independencia, el país se ha caracterizado por periodos de inestabilidad política, una sucesión de gobiernos militares o cívico-militares y la predominancia de dos partidos políticos, el Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). La última dictadura militar (1954-1989) fue seguida por dos décadas (1989-2008) de gobiernos civiles de la ANR. En las elecciones generales de 2008, tras 61 años de hegemonía de dicho partido, asume el poder una coalición liderada por Fernando Lugo, un ex obispo católico sin partido político propio, que recibe el apoyo del PLRA y de un abanico de partidos y movimientos sociales de izquierda y de centro izquierda.
5. El UNDAF 2007-2011 (extendido hasta diciembre de 2013) tiene a la gobernabilidad, a la pobreza y al medio ambiente y al desarrollo sostenible como áreas prioritarias de cooperación y los siguientes ejes transversales: derechos humanos, género y pueblos indígenas.

II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

6. Paraguay es Parte en los principales tratados de derechos humanos y sus respectivos protocolos facultativos (excepto el mecanismo previsto en el art. 14 del CERD y el OP-CESCR), y en el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, ha ratificado, todos los instrumentos de Derecho internacional humanitario, excepto la ENMOD y la CCM.
7. La Constitución recoge todos los derechos y libertades fundamentales que serán objeto de este informe y proclama que la extrema pobreza y los impedimentos de la incapacidad o de la edad son factores condicionantes que deben ser reconocidos por el Estado en sus planes y políticas de promoción de la calidad de vida. Los tratados, acuerdos y convenios internacionales aprobados y ratificados pasan a formar parte del Derecho interno por vía de ley y gozan de rango supra legal pero infra constitucional. Desde 2003 se viene impulsando una ley contra toda forma de discriminación. Paraguay es el único país del Mercosur que carece de mecanismos y legislación en la materia.
8. El Estado ha manifestado su compromiso de ponerse al día en la presentación de sus informes

pendientes a los Comités en 2010 y recientemente ha presentado su primer informe al CERD. En base a la invitación abierta que el país mantiene desde marzo de 2003, han visitado Paraguay el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2004), el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2006) y el Relator Especial sobre el derecho a la educación (2009).

Organismos del Estado con responsabilidades en materia de derechos humanos

9. Desde 2009 la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo (RDHPE) coordina y articula políticas, planes y programas en materia de promoción y protección de los derechos humanos. Su Plan de Acción 2010-2011 tiene por objeto, entre otros, la elaboración de un plan nacional de derechos humanos. El Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Ministerio Público cuentan con oficinas de derechos humanos. Sin embargo, no todas ellas tienen los recursos financieros, humanos, materiales y técnicos necesarios para llevar a cabo su labor de manera efectiva y sostenible y asegurar una adecuada coordinación e intercambio de información en materia de asistencia técnica y financiera internacional.

10. El Defensor del Pueblo, que goza de autonomía e inamovilidad, es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. La importancia de su papel no se compadece con su bajo presupuesto, la escasez de personal capacitado y las dificultades de comprensión de su mandato. A esto se suma que desacuerdos políticos han impedido la elección de un nuevo Defensor y han obligado a la prórroga de funciones del actual titular del cargo.

11. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen una larga tradición en el Paraguay cubriendo casi todas las áreas objeto de este informe, individualmente o bajo el paraguas de una coalición. La proximidad ideológica a la Administración que asumió el poder en 2008 hizo que muchos de sus miembros se incorporaran a la función pública, incluso a nivel ministerial. A pesar de ello, las OSC han mantenido posiciones críticas e independientes.

III. IMPLEMENTACION DE LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Derechos civiles y políticos

12. Desde 1989 la política de seguridad ha pasado de un enfoque basado en la política de seguridad nacional a otro orientado a un sistema de seguridad ciudadana en el marco de la gobernabilidad. Esta reorientación está plasmada en la Constitución y en el Código Procesal Penal (1998) que adopta el sistema acusatorio y garantiza las libertades ciudadanas. La seguridad ciudadana, entendida como una extensión de la seguridad y del desarrollo humanos, implica que los gobiernos cuenten con políticas de prevención del delito y control de la criminalidad y de la violencia en el marco de los derechos humanos. Al respecto, Paraguay ha hecho esfuerzos para recoger voces diversas, incluyendo las de la sociedad civil, en un documento que delimite la política de seguridad y actualmente se encuentra desarrollando herramientas de análisis estadístico que le permitan establecer dichas políticas desde un enfoque de derechos. Así, están en plena ejecución tres unidades especializadas piloto de atención a víctimas de violencia de género e intrafamiliar de la Policía Nacional, y se halla en proceso de elaboración interinstitucional un anteproyecto de ley integral de protección contra la violencia hacia las mujeres, adolescentes y niñas. A pesar de ello, OSC de derechos humanos y de mujeres han denunciado ajusticiamientos y torturas contra campesinos y campesinas y arbitrariedades cometidas durante la detención de personas pobres. Si bien no existen estadísticas oficiales debido a la ausencia de un registro nacional unificado, se han denunciado altos niveles de feminicidio.

13. Paraguay ha definido como prioridades el acceso a la información pública, el fortalecimiento de los medios públicos y la comunicación para el desarrollo en colaboración con los medios comunitarios. Se creó la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo, se fundó la agencia de noticias Información Pública Paraguay y se creó un nuevo sitio web, y se conformó el CONATEL como un espacio que nuclea a empresarios de la comunicación y a un representante de los trabajadores. Si bien en 2009 la CIDH condenó el asesinato de un periodista y cuatro casos de agresión física o atentado contra periodistas, cabe señalar que Paraguay pasó del puesto 91 (2008) al 54 (2009) en el índice de la libertad de prensa de RSF.

14. El Código Penal ha reducido las penas por la utilización de niñas y niños en pornografía y, en caso de maltrato, la iniciativa de la persecución penal recae en la víctima (aunque se trate de niñas, niños o adolescentes) y establece una pena muy leve: una multa. La ley contra la violencia doméstica es de carácter civil, sólo otorga medidas de protección urgente y no existe un albergue público para mujeres maltratadas, si bien en el último año se ha avanzado en un proyecto al respecto. El Código Penal tipifica la violencia intrafamiliar con el límite de requerir “habitualidad” de la violencia. Además, se establecen penas inferiores para la violencia sexual contra las mujeres y niñas que las indicadas para algunos delitos económicos que no afectan la integridad de las personas. Las dificultades de aplicación de la ley, las barreras para la denuncia y el acceso a la justicia están directamente relacionadas con los prejuicios culturales de género persistentes en la sociedad, incluyendo a las y los agentes de justicia. Los esfuerzos por introducir una perspectiva de género han tenido algunos avances pero siguen enfrentando resistencias estructurales difíciles de superar.

15. Son inimputables las niñas y los niños hasta los 14 años. Las circunstancias en los centros de privación de libertad para jóvenes no son las deseadas en términos de educación, instalaciones sanitarias, oportunidades recreacionales, agua e instalaciones de saneamiento básicas apropiadas. Además, los recursos humanos y financieros son escasos y no se asignan para asegurar la dirección y el asesoramiento pertinentes de adolescentes. El sistema de justicia juvenil todavía no está conectado con el sistema de protección nacional de la niñez y la adolescencia y no existen políticas de prevención para facilitar la socialización y la integración de las niñas y los niños en la sociedad. Las visitas e informes anuales de la comisión interinstitucional especial que supervisa los centros de detención de jóvenes y las comisarías de policías han contribuido a mejorar las condiciones en dichos centros. Por otra parte, en 2009-2010 se llevaron a cabo acciones para mejorar las condiciones de vida de las PPL trans en el mayor penal del Paraguay. En general, es llamativa la falta de datos sobre mujeres privadas de libertad, así como el registro de la violencia ejercida por agentes del Estado en las prisiones.

16. La Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) (2003-2009) incluía entre sus funciones la investigación de posibles violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes estatales y paraestatales entre mayo de 1954 y octubre de 2003 para formular recomendaciones con vistas a la no repetición de esos hechos, aportar elementos probatorios al Poder Judicial, preservar la memoria histórica y elaborar propuestas de reparación. Al concluir su labor, la CVJ presentó un Informe Final, que fue declarado de interés nacional por el Poder Ejecutivo, con recomendaciones (sobre satisfacción, restitución, indemnización, rehabilitación y no repetición) que están siendo implementadas por la Defensoría del Pueblo y por su Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación (DGVJR). Dicho documento avanzó en la investigación de la violencia política contra las mujeres pero no pudo documentar todos los casos, especialmente los relativos a violencia sexual, debido al temor de exposición de las víctimas a los prejuicios culturales. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha creado un centro que contiene documentos relacionados con las violaciones de los derechos humanos ocurridas entre 1954 y 1989.

Derechos económicos, sociales y culturales

17. En 2000 el país se comprometió al cumplimiento de los ODM y el Plan 2020 ha apostado por lograrlos. Paraguay ha declarado a los derechos humanos como eje orientador de las acciones de su Gabinete Social, un enfoque que se refleja, en líneas generales, en sus planes y programas en desarrollo pero que, por diversas razones, no siempre se ha implementado. En el periodo 1997-2008 el porcentaje de la población afectada por la pobreza extrema se ha mantenido en torno al 19%, siendo la población rural la más afectada. Entre 2006 y 2008 la pobreza se redujo de 43,6% a 37,9%. La situación de pobreza afecta especialmente a poblaciones rurales y monolingües guaraní, a pueblos indígenas y a mujeres, sobre todo de áreas rurales y periurbanas. El Plan 2020 se ha propuesto reducir la pobreza extrema al 9,5% para 2013 con el fin dar cumplimiento al ODM 1. En términos de políticas públicas, a partir de 2009 se observó un énfasis en los programas sociales. Así, (a) se está expandiendo el programa de transferencia monetaria con corresponsabilidad (en educación y salud) para pasar del 50% al 100% de personas en situación de pobreza extrema beneficiadas, (b) se priorizan las inversiones sociales con el fin de que la población acceda a más derechos básicos y mejore su productividad, y (c) se promueven políticas públicas que mejoren las condiciones para las inversiones.

18. Paraguay, uno de los últimos países de la región en adoptar una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, basa sus políticas públicas en la materia en el PLANAL (2009), un plan que busca erradicar el hambre en el país y cuyos programas están financiados por los recursos del Tesoro, especialmente los de ayuda alimentaria, mientras que los enfocados a procesos productivos cuentan con cierto apoyo de la cooperación internacional. Entre ellos, cabe destacar el PRONSADAI, dirigido a las poblaciones indígenas, que está bajo la dirección y gerenciamiento de profesionales indígenas de diversas etnias. A pesar de estos esfuerzos, no se ha podido identificar una política clara y contundente del más alto nivel que proteja, promueva y facilite el derecho a la alimentación debido a que algunas de las iniciativas públicas se producen de una manera fragmentada, inorgánica e inconsistente.

19. Desde 2008 el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) cuenta con una política pública de calidad de vida y salud con equidad que tiene como principios la universalidad del derecho a la salud, la integralidad en las respuestas a las necesidades sociales, la equidad como principio de justicia y la participación de las comunidades como factor de democratización y transparencia del Estado. Cabe destacar como avances importantes la implementación gradual de la gratuidad de los servicios y la instalación de 287 de las 1.329 USF planificadas para 2013, enmarcadas en la estrategia de APS, priorizando áreas geográficas históricamente excluidas, lo que ha mejorado el acceso y ampliado la cobertura en salud. Un aspecto clave es el aumento de cobertura en vacunación que, entre otras intervenciones, ha contribuido a reducir la mortalidad infantil (ODM 4) en un 25 a 30%. Un área crítica persistente es la elevada tasa de mortalidad materna (ODM 5) la que, si bien está en línea descendente (119,3 por 100.000 nacidos vivos), sigue siendo una de las más altas de la región, con un subregistro estimado de más del 50%. En cuanto a la salud mental, se han dado avances en la línea de la “desmanicomialización”, en vista de que en 2003 la CIDH exigió a Paraguay adoptar reformas en el área. En 2009 se aprobó una ley que garantiza el derecho a la salud y la no discriminación a las personas que viven con VIH-sida (ODM 6). La OPS/OMS ha firmado con Paraguay una ECP 2010-2013 destinada a articular la cooperación técnica a los requerimientos del país.

20. Las políticas educativas actuales se centran en aumentar la cobertura y mejorar la calidad y equidad, focalizando programas hacia grupos sociales vulnerables. Paraguay se encuentra aún (2007) entre los países en “posición intermedia” en cuanto al logro de la educación universal (ODM 2), con un índice de 0,936, la educación obligatoria cubre la población entre los 6 y los 14 años y la

tasa de alfabetización (2000-2007) llega al 95% a nivel general. La tasa de escolarización en preescolar es 34% (2007), en enseñanza primaria 94% (2007) y en enseñanza secundaria 66%. La tasa básica de matriculación en la ES es de un 26%. El Plan 2020 se ha propuesto pasar del 53,9 % al 63% de tasa de matriculación bruta en la EM y reducir el analfabetismo del 5,1% al 1,9% en 2013. A pesar de haber mejorado alguno de los indicadores educativos, todavía quedan desafíos respecto a la eficiencia del sistema educativo, sobre todo, en retención y repitencia, logros en el aprendizaje en todos los niveles y en el acceso a la EM. En desventaja se encuentran la población indígena, rural y la guaraní hablante debido a que la reforma educativa (1994) no ha logrado superar la minorización del idioma guaraní con la educación bilingüe. En educación de la sexualidad, el primer gran desafío al que se enfrenta el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es la validación del Marco Rector Pedagógico (2009) que permitirá implementar dicha área en el sistema educativo formal y no formal. Finalmente, cabe señalar que el MEC está elaborando un plan de educación en derechos humanos.

21. El mercado de trabajo se caracteriza por tasas de desempleo relativamente bajas (en 2008 la tasa de ocupación sobre la PEA era de 94,3%) e índices elevados de subempleo e informalidad así como por la debilidad de las instituciones laborales, con una baja cobertura de los sistemas de seguridad social y múltiples problemas para el acceso efectivo a los derechos laborales. Desde 2003 se observa un leve incremento en la cobertura del Instituto de Previsión Social (IPS) y desde 2008 se han tomado medidas para mejorar el alcance de la inspección del trabajo y de los servicios de empleo y la apertura de oficinas en el interior, lo que también incide en la lucha contra el trabajo forzoso de la población indígena y el trabajo infantil. Estas medidas han contribuido a un aumento de las empresas y trabajadores registrados en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y en el IPS. Cabe destacar que las trabajadoras domésticas no pueden cotizar para la jubilación y que el Código del Trabajo mantiene discriminaciones relativas al trabajo doméstico, siendo el único caso en el que la ley establece estándares desventajosos en relación al régimen general (el pago del sólo 40% del salario mínimo y una jornada laboral de hasta 12 horas). Además, la legislación laboral no está adaptada a los Convenios ratificados por Paraguay en materia de libertad sindical. En general, las mujeres ganan un promedio de 30% menos que los hombres de su misma condición y por el mismo trabajo, no existe una política de conciliación laboral y no se cumple la disposición que obliga a contar con guarderías en los centros en los que trabajan más de 50 personas.

22. A través de la recientemente fortalecida Secretaría Nacional de Vivienda y Habitat (SENAVITAT), Paraguay se propone poner en marcha políticas que apuntan a reducir el déficit habitacional a través de tasas de interés inferiores o a mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, problemas que afectan especialmente a familias en situaciones de extrema pobreza (áreas urbana y rural, pueblos indígenas) y de pobreza moderada. En efecto, las cifras oficiales (2008) evidencian que el 67% de las viviendas es de buena calidad, el 28% de regular calidad y el 4% de mala calidad. El 14% de las viviendas posee piso de mala calidad mientras que el 98% de las paredes son de buena calidad.

23. A principios de los años 90 Paraguay tenía una cobertura a nivel de nacional de agua potable (agua en red) de sólo 29,8% (57% en el sector urbano y sólo 2,9% en el rural). En 2008 la cobertura nacional ya había alcanzado el 69% (80,1% en el sector urbano y 53% en el sector rural), superando así el ODM 7 (65%). El Plan 2020 se propone elevar dicha tasa al 80,2% para 2013. Es importante destacar, sin embargo, que se desconoce la calidad de dicha agua y que mantener las metas del ODM 7 supondrá una fuerte inversión en nuevos sistemas. La situación es más delicada en cuanto a servicios de saneamiento ya que sólo el 24% de la población accede a servicios básicos y el 60% accede a servicios mejorados. También en acceso a agua mejorada existe una gran diferencia entre poblaciones urbanas (91%) y rurales (60%). La población indígena se encuentra entre las especialmente afectadas por estos déficits. Con el fin de atender a estos desafíos, Paraguay (a) está

asignando ingentes recursos financieros al sector, (b) ha previsto mejorar las condiciones de vivienda de unas 165.000 familias en situación de pobreza extrema y (c) está adoptando medidas para disponer de información sobre calidad del agua. Si bien el país aún carece de una política nacional de agua potable y saneamiento, la institucionalidad del sector se ha visto reforzada en el último año con la creación de una dependencia dedicada al agua potable y al saneamiento en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

24. Los marcos normativo, institucional, de políticas públicas y de programas orientados a la conservación y al uso sostenible de los recursos naturales se han enriquecido progresivamente y, particularmente, desde 1992. A nivel institucional, la creación del Sistema Nacional Ambiental ha posibilitado la transversalización de la cuestión ambiental en los diferentes espacios públicos y privados y el Plan 2020 incorpora el concepto de sostenibilidad ambiental. Sin embargo, estos avances no han sido suficientes para contrarrestar el impacto ambiental de la deforestación, de la degradación de la calidad del agua y suelo, y de la migración rural urbana, ya que las ciudades no cuentan con capacidad para brindar, en forma eficiente, servicios básicos diversos. Por lo que se refiere al ODM 7, el actual modelo de desarrollo impacta sobre la superficie boscosa del país, que ha pasado de 49,71% (1990) a 39,45% (2009), con una tasa promedio de deforestación de 527,96 km²/año. Si bien las áreas protegidas han aumentado de 5,98% (2003) a 15,1% (2009) de la superficie total del país, los fondos disponibles para el mantenimiento de las mismas han disminuido drásticamente de USD 1/hectárea (1992-1999) a USD 0,17/hectárea (2000-2003). Finalmente, cabe destacar que entre 1995 y 2007 un promedio del 50% de la población ha utilizado combustibles sólidos y que las emisiones de dióxido de carbono han pasado de 0,5 ton CO₂/capita (1990) a 0,7 ton CO₂/capita (2004).

25. La implementación de los convenios de la UNESCO ratificados por Paraguay en los últimos años se ha llevado a cabo a través de talleres de capacitación sobre legislación cultural, encuentros sobre industrias culturales y alternativas de difusión-distribución en la creación cinematográfica-audiovisual comunitaria, y proyectos de promoción del patrimonio jesuítico-guaraní y de la cultura de los afro-descendientes. Aunque el guaraní es idioma oficial desde 1992 y el hablado por la mayoría de la población, persisten discriminaciones sobre su uso. El nuevo Gobierno estableció la obligatoriedad del guaraní en la atención al público, desarrolló módulos para su enseñanza con enfoque no discriminatorio y publicó un manual respectivo, y creó la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), que promueve la preservación, difusión y dignificación de las lenguas indígenas del país. Además, el Estado está impulsando medidas no discriminatorias en el sistema público, incluyendo el reconocimiento de los derechos de las personas que hablan guaraní. Sin embargo, desde hace 2 años existe un proyecto de ley de lenguas sin aprobar y en los procesos judiciales se mantiene el español como lengua predominante, limitando así el ejercicio de los derechos culturales. Cabe destacar que las mujeres indígenas que hablan idiomas indígenas no oficiales, seguidas por las mujeres no indígenas monolingües guaraní se encuentran en los extremos de mayor desigualdad en el Paraguay.

Derechos de grupos o sectores específicos

26. La Secretaría de la Mujer tiene rango ministerial pero existen propuestas para reducir su jerarquía. En general, los presupuestos públicos no incorporan el enfoque de género y el plan de igualdad (PIO III) no cuenta con recursos necesarios. El Plan 2020 incluye la equidad de género como tema transversal pero requiere avanzar en el desarrollo de indicadores de género. Las cifras nacionales muestran una tendencia positiva en el acceso a la educación (EEB y EM) y analfabetismo pero sigue habiendo brechas que afectan a las niñas indígenas y de zonas rurales. La violencia contra las mujeres y niñas persiste con altos niveles y subregistro debido a las barreras culturales para hacer denuncias y el temor a represalias del victimario, y la ausencia de un registro

nacional unificado. A pesar de ciertos avances, no se aplican medidas de acción positiva para el acceso a cargos no electivos. El Código Electoral establece una cuota del 20% para cargos electivos pero su efecto es casi nulo y la representación femenina es baja en los cargos de mayor poder. Así, nunca una mujer ha ejercido la presidencia o la vicepresidencia del país, su participación ha descendido de 38,88% (2003) a 20,83% (2008) en cargos con rango ministerial, su presencia en el Congreso ha subido de 8,88% (2003) a 15,55% (2008) en la Cámara de Senadores y de 10% (2003) a 12,5% (2008) en la Cámara de Diputados y es de 11,11% en la CSJ. Es de destacar la visibilidad que tienen las mujeres campesinas e indígenas como interlocutoras del Estado.

27. A pesar de las modificaciones legislativas destinadas a favorecer el registro de nacimiento, el índice de subregistros de menores de un año de edad no inscritos es del 70% y el 46% nace fuera del sistema de salud y no cuenta con el certificado requerido para su inscripción. Por otra parte, los planes nacionales de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial y el de erradicación del maltrato y abuso sexual no se han ejecutado en su totalidad por falta de presupuesto. En el ámbito laboral, la edad mínima de admisión al empleo es 14 años, 20% de las niñas, niños y adolescentes entre los 10 y 17 años de edad forma parte de la PEA. Por otra parte, se da una atención integral al niño y a su familia a través de una transferencia condicionada que exige la permanencia del niño en la escuela, brinda cobertura de salud y busca mantenerlos alejados de las calles, además de un apoyo psicológico al grupo familiar. El criadazgo sigue siendo aceptado culturalmente y el marco jurídico en la materia presenta vacíos y no existe una política concreta de acción. La protección judicial brindada a las personas adolescentes en conflicto con la ley penal es insuficiente al no disponer de políticas de justicia restaurativa antes que punitiva y ni de agentes de policía y de justicia con formación adecuada en el enfoque de derechos. Si bien el CNA protege el derecho a la salud sexual y reproductiva, todavía la información, educación y el acceso a servicios específicos dirigidos a adolescentes es una deuda social en un país que registra una de las tasas más altas de embarazo adolescente de la región.

28. El Plan 2020 destaca como tema específico a los pueblos indígenas pero no pasa de un enunciado por restituir tierras y/o territorios, sin indicar criterios, instancias y procesos de cómo se implementará tal acción. Además, si bien incorpora la equidad de género entre sus temas transversales, no identifica metas específicas referidas a las mujeres indígenas. Las dificultades que afectan a este sector son (a) la inadecuada normativa relativa a las instituciones responsables del diseño y puesta en práctica de políticas públicas (el Instituto Nacional del Indígena, INDI), (b) la falta de un presupuesto incluyente y desagregado que permita contar con recursos humanos calificados para su implementación, (c) la débil y fragmentada oferta pública en materia de atención a la salud, educación, acceso a la justicia, asignación de tierras y territorios, y (d) las falencias relacionadas con el deber de consulta. Es preciso tener en cuenta que los pueblos indígenas (unas 110.000 personas agrupadas en 19 etnias) son el grupo poblacional con peores índices de desarrollo (44,2% de mujeres indígenas analfabetas, 10,8 puntos más alto que el de hombres indígenas y 39,1 puntos más alto que el promedio nacional).

29. El sistema estadístico nacional no incluye las dimensiones de raza o color, ni existen datos oficiales sobre la población afrodescendiente, aunque la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) se encuentra trabajando en la incorporación de la categoría racial para el próximo censo 2012.

30. De 2006 a 2008, 265.746 migrantes en Argentina iniciaron sus trámites de regulación y recientemente más de 4.000 migrantes residentes en Brasil recibieron permisos de residencia. Además, en noviembre de 2009 el Ministerio de Relaciones Exteriores creó una unidad para atender a las comunidades nacionales en el extranjero. Sin embargo, es preciso señalar la ausencia de una política de emigración internacional. La mayoría de las personas que migran al extranjero (81%)

proviene de hogares donde se habla guaraní. La causa principal (90%) de la migración constituye la búsqueda de un mejor trabajo y la precariedad del empleo. La mayoría de las mujeres que migran se dedican al trabajo doméstico y otros empleos del sector servicios. Existen denuncias de que parte de la migración internacional femenina está vinculada a la trata de personas, a la explotación sexual y a las redes de tráfico, temas sobre los cuales persiste escasa información. Se cuenta con un programa de apoyo a víctimas de trata y está en trámite parlamentario una ley especial sobre la materia.

31. Se han establecido políticas para la inclusión de personas con discapacidad en la función pública mediante el fortalecimiento de la Dirección General de Bienestar Social del MSPyBS.

32. En 2008 se inicia el proceso de diseño de las primeras políticas públicas destinadas a los adultos mayores, un grupo poblacional que constituye el 8% de la población y que en un 80% carece de ingresos. Hoy se tienen líneas específicas de cooperación en el contexto del fortalecimiento del sistema de salud. La evaluación, bajo el enfoque de derechos, de la condición de los hogares de albergue ha permitido la identificación de situaciones de maltrato. Una ley (2010) establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.

33. En los últimos dos años, OSC que trabajan por los derechos de la diversidad sexual han realizado convenios con varias instituciones del Estado tales como el Ministerio del Interior, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Función Pública, la Comisión de Género del Senado, entre otras, para llevar a cabo acciones a fin de disminuir los niveles de discriminación por razón de orientación sexual entre el funcionariado público, incluyendo a los miembros de la Policía Nacional. Sin embargo, se ve la necesidad de aumentar las políticas de inclusión social para estas poblaciones.

IV. SUMARIO DE RECOMENDACIONES

La Organización de las Naciones Unidas en Paraguay recomienda al Estado paraguayo:

Reformas normativas

34. Ratificar el mecanismo previsto en el art. 14 del CERD, el OP-CESCR, la ENMOD y la CMM.

35. Promulgar la ley contra toda forma de discriminación y reglamentar el MNP previsto en el OP-CAT.

37. Establecer penas adecuadas por la utilización de menores en pornografía y por la violencia sexual contra mujeres, adolescentes y niñas.

38. Eliminar las discriminaciones que afectan a las mujeres privadas de libertad como las que limitan las visitas privadas a las PPL con parejas estables y únicamente del sexo opuesto.

39. Aprobar la ley de salud sexual y reproductiva y materno perinatal.

40. (a) Modificar la legislación para que las personas que trabajan en el servicio doméstico puedan afiliarse al IPS plenamente y equiparar su régimen laboral al general, y (b) adaptar la legislación laboral al contenido de los Convenios ratificados por Paraguay en materia de libertad sindical.

41. (a) Elaborar una ley integral de violencia basada en género, y (b) revisar el Código Electoral introduciendo medidas de acción positivas favorables al aumento de la participación política de las mujeres.

42. Investigar las causas del criadazgo, tomar medidas de rectificación y tipificar esta práctica como delito, de acuerdo a las observaciones del CEDAW (2005) y del CDN (2010).

Políticas públicas

43. Implementar un plan nacional de derechos humanos con enfoque de género.
44. Vincular el sistema de justicia juvenil al de protección nacional de la niñez y la adolescencia con el fin de asegurar la complementariedad de sus respectivos esfuerzos en armonía con lo dispuesto por las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).
45. Adaptar los centros de privación de libertad para jóvenes a las necesidades específicas de esta población y asignarles los recursos para asegurar la dirección y asesoramientos adecuados de estas personas en armonía con las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad y de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).
46. Consolidar una política de Estado en materia de seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo la incorporación del derecho a la alimentación al marco jurídico-normativo.
47. Adoptar las medidas necesarias para reducir a corto plazo el porcentaje de mujeres embarazadas desnutridas, el embarazo adolescente y la tasa de mortalidad materna.
48. (a) Abordar los problemas relacionados con la calidad y eficiencia del sistema educativo y acceso al mismo, atendiendo en forma especial el abordaje de educación no sexista, bilingüe y de diversidad cultural, en especial, la educación indígena, y (b) desarrollar la política de educación de la sexualidad en el sistema educativo, a través de la implementación del Marco Rector Pedagógico del MEC.
49. (a) Implementar políticas de conciliación laboral para trabajadores/as con responsabilidades familiares, y hacer cumplir la ley laboral en lo relativo a la obligación de establecer guarderías, y (b) desarrollar políticas de igual salario por igual trabajo para hombres y mujeres, incluyendo la promoción del acceso de las niñas y mujeres a profesiones y empleos sin estereotipos de género.
50. (a) Aumentar la inversión y fortalecer la administración interinstitucional que garantice la provisión sostenible de agua potable y saneamiento adecuado para la población, particularmente en el caso de las comunidades rurales dispersas y las poblaciones indígenas, y (b) concientizar sobre la relación entre el medioambiente y los problemas relacionados con la salud, el agua y la nutrición.
51. Lograr un consenso y un compromiso multisectorial en materia ambiental que descansa sobre la base del desarrollo sostenible y de un enfoque de derechos.
52. (a) Implementar un registro nacional de violencia contra la mujer, incluyendo el feminicidio, y (b) habilitar albergues para mujeres maltratadas en forma descentralizada.
53. (a) Fortalecer el INDI mediante su renovación legal, estructural y funcional, (b) hacer efectivos los derechos individuales y colectivos sobre tierras, territorios y recursos naturales. (c) establecer una política pública integral con enfoque intercultural que incluya a las mujeres, y (d) aplicar la consulta previa a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169.
54. (a) Poner en práctica políticas de comunicación e información a potenciales emigrantes, (b) sensibilizar a la población femenina migrante sobre el fenómeno y los riesgos de explotación y trata, (c) prestar apoyo a las redes de migrantes en el exterior, (d) promocionar acuerdos para la regularización de la residencia en los países de destino, y (e) planificar la migración interna para una inserción ordenada y digna en los lugares de destino.

Fortalecimiento institucional

55. (a) Crear un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y (b) adoptar medidas para fortalecer los organismos del Estado con responsabilidades en materia de derechos humanos, incluyendo la Defensoría del Pueblo y la DGVyJ.
56. Aumentar el presupuesto del MSPyBS para que éste implemente políticas de atención integral, garantice el acceso universal a los servicios mediante la APS, sostenga la gratuidad en salud y

asegure la reducción de la mortalidad materna y perinatal, que contribuye a su vez al combate a la pobreza y la exclusión social.

57. Crear un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

58. Asegurar el protagonismo de la autoridad de aplicación, la Secretaría del Ambiente, en las decisiones y acciones concernientes al desarrollo del país, con la correspondiente asignación de recursos financieros.

59. Mantener el rango ministerial de la Secretaría de la Mujer y asignarle un presupuesto adecuado.

60. Fortalecer la institución responsable de la política emigratoria.

61. Fortalecer la SNC con el fin de que cuente con medios adecuados para aplicar los instrumentos de la UNESCO.

Sistema de estadísticas

62. Asignar prioridad al fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional para asegurar la producción de información desglosada, unificada, consistente y oportuna para la formulación y el monitoreo de las políticas públicas en el campo social.

63. Modificar el rango de la DGEEC creando un Instituto Nacional de Estadística independiente, como ente rector del Sistema Estadístico Nacional.

Necesidad de asistencia y cooperación internacional

64. Convocar con carácter periódico a las mesas (generales y temáticas) de cooperantes con el fin de coordinar y compartir información sobre asistencia técnica y financiera.

65. Aprovechar el compromiso de la cooperación de iniciar y fortalecer el proceso de implementación de la estrategia APS con énfasis en la horizontalización de los programas en los servicios de salud, con el fin de optimizar los recursos disponibles para mejorar el acceso de la población a una atención integral de calidad.

ANEXO

ABREVIATURAS/GLOSARIO

APS – Atención Primaria de la Salud
CCM – Convención sobre municiones en racimo
CEDAW – Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CERD – Convención para la eliminación de la discriminación racial
CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNA – Código de la Niñez y la Adolescencia
CONATEL – Comisión Nacional de Telecomunicaciones
Criadazgo - Práctica por la que familias en condiciones de pobreza de áreas rurales entregan a sus niñas y adolescentes para llevar a cabo tareas domésticas en casas de terceros en zonas urbanas, generalmente sin remuneración y a cambio de techo, comida y la supuesta posibilidad de asistir a la escuela
ECP - Estrategia de Cooperación de País (ECP o CCS, por su sigla en inglés)
EEB – Educación escolar básica
EM – Educación media
ENMOD – Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles
ES – Enseñanza superior
Feminicidio - Homicidio de mujeres y niñas basados en el género y relacionados con violencia en la pareja y doméstica, violaciones, raptos, explotación sexual entre otras.
MNP – Mecanismo Nacional de Prevención
OP-CAT – Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes
OP-CESCR – Protocolo Facultativo del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales
PEA – Población económicamente activa
PIO III – Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
PLANAL -Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
Plan 2020 – Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”
PPL – Personas privadas de libertad
PRIOME – Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación
PRONSADAI – Programa Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y Economía Indígena
RSF – Reporteros sin Fronteras
UNDAF – Marco de Cooperación de las Naciones Unidas con Paraguay
USF – Unidades de Salud de la Familia