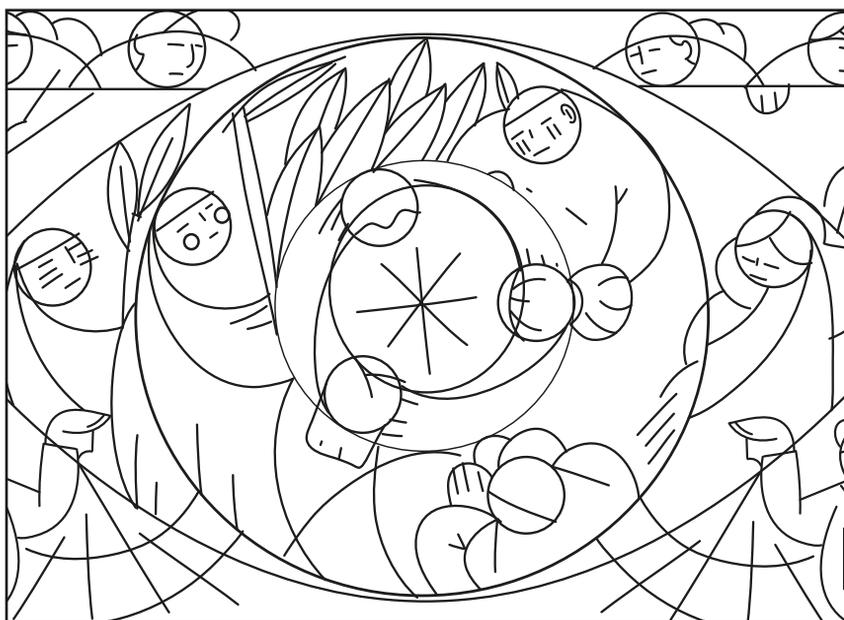


DERECHO DE LAS MUJERES A
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Tiempo de medir los avances en las políticas públicas de violencia basada en género



A treinta años de la nueva Constitución Nacional y otros tantos desde la asunción de compromisos internacionales contra la violencia basada en género, es momento de detenerse y medir los resultados, visualizar los principales obstáculos que persisten y pensar en nuevas políticas. Estos son hoy los desafíos del Estado paraguayo si quiere «lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas», como indica uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030.

Palabras claves: *violencia basada en género, violencia familiar, justicia, legislación, políticas públicas.*

Myrian González Vera

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

Los datos que se publican este año en el Paraguay indican el aumento de las denuncias penales de casos de violencia familiar; una mayor visualización del acoso sexual y laboral a partir de casos denunciados en importantes medios de comunicación e instituciones del Estado; y la comprobación de que los casos de feminicidio son, en gran porcentaje, resultado de fallos en el sistema de protección a las mujeres que denuncian¹. Los mecanismos de protección no siempre se activan, las instituciones actúan aisladas y se toman medidas que no son monitoreadas por los agentes intervinientes. Por tanto, la protección integral y la intervención interinstitucional todavía son parte de un proceso incompleto².

Además de reiterar la urgencia de implementar el registro unificado que permitirá contabilizar y dar seguimiento a la ruta crítica de la acción estatal en cada caso denunciado, también es necesario saber cuánto se ha avanzado desde que la violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes dejara de ser un asunto privado o familiar para convertirse en un asunto público, donde el Estado tiene la obligación de intervenir. De eso se trata este artículo: del intento de revisar de modo general las principales políticas, planes, leyes y mecanismos institucionales que están vigentes, de modo a tener una visualización general de aquellos nudos, obstáculos y carencias que tiene el Estado para un cumplimiento cabal de sus compromisos, a treinta años de la inclusión de mandatos constitucionales que garantizan la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la no discriminación y el derecho a la protección contra la violencia. Se incluye, además, un relevamiento de datos sobre violencia basada en género obtenidos de fuentes oficiales, así como algunas conclusiones y recomendaciones a instituciones del Estado que permitan mejores y más servicios a la población, principalmente a mujeres y niñas afectadas.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022

TREINTA AÑOS NO SON NADA

Además de la Constitución paraguaya, este año se cumplen treinta años de la incorporación de la Recomendación General N.º 19/1992 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en la que se establece la responsabilidad

1 El artículo se elabora principalmente sobre la base de la información periodística de diarios nacionales, la sistematización de casos de violencia realizada por el Observatorio de Violencia del CDE, datos proveídos por las instituciones estatales involucradas y el seguimiento de noticias publicadas en las redes. Sin embargo, este informe no abarca la situación local de todos los departamentos y ciudades del Paraguay, aun sabiendo que existen planes y políticas en muchos de los municipios del país. *Observa Violencia de Género*, <https://observaviolencia.org/>

2 Al menos eso es lo que se deduce de muchos de los casos denunciados y publicados en la prensa, y que serán relatados en este informe.

del Estado en la situación de violencia hacia las mujeres³. En Paraguay, ese mismo año se creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República⁴ que desde su instalación tuvo como uno de sus objetivos principales la elaboración de planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer, cumpliendo así también con el artículo 60 constitucional referido a la promoción «de políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad». A poco tiempo de su instalación, la Secretaría de la Mujer puso en marcha el primer Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer (1994), que se actualizó en 2015. Actualmente está en marcha la elaboración de la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi) 2021-2030.

La Ley N.º 1600/2000 «Contra la violencia doméstica»⁵ y la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia»⁶ conforman el principal marco legal bajo el cual se ejecutan las políticas, planes y programas de todos los ministerios del Estado, siendo los principales, aparte del Ministerio de la Mujer, como órgano rector, el Ministerio del Interior (con la Policía Nacional), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Poder Judicial (con los Juzgados de Paz), el Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. Todas estas secretarías gubernamentales integran la Mesa de Prevención de la Violencia hacia las Mujeres, también conocida como Mesa PREVIM, establecida en la Ley N.º 5777/2016⁷.

3 El Paraguay es Estado parte de la CEDAW desde 1986 (Ley N.º 1215/1986). Antes de esta Recomendación N.º 19/1992, la CEDAW recomendó a los Estados incluir en sus informes la situación de violencia hacia las mujeres (Recomendación N.º 12/1989); y en 1993 la Convención de Derechos Humanos de Viena incluyó los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos, afirmando que la violencia contra las mujeres es una violación hacia sus derechos humanos. Todas estas conquistas han sido resultado de la incidencia de las mujeres, principalmente feministas de la región y del mundo.

4 Ley N.º 34/1992 del 18 de septiembre de 1992 «Que crea la Secretaría de la Mujer», *Justia Paraguay*, <https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-34-sep-18-1992/gdoc/>, acceso el 22 de octubre de 2022. Desde 2012, la Secretaría se convirtió en Ministerio de la Mujer por Ley N.º 4675/2012 del 25 de julio de 2012 «Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer dependiente de la Presidencia de la República», con los mismos objetivos. *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 22 de octubre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/236/2012120409018.pdf>

5 Ley N.º 1600, del 6 de octubre de 2000, *Contra la violencia doméstica*, *Digesto Legislativo - Honorable Cámara de Senadores*, acceso el 22 de octubre de 2022, <http://digesto.senado.gov.py/lups/leyes/17406.pdf>

6 Ley N.º 5777 del 27 de julio de 2016 «De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2022, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-proteccion-integral-a-las-mujeres-contra-toda-forma-de-violencia>

7 Artículo 27 de la Ley N.º 5777/2016 que establece conformación de la Mesa Interinstitucional de Prevención, Atención y Protección a las Mujeres Víctimas de Violencia, integrada por casi todas los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, a través de las comisiones relacionadas con el tema. La Mesa PREVIM también debe incorporar al menos a cinco organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, actualmente la integran la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y la Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Comunicación (TEDIC).

NUEVA MODIFICACIÓN LEGAL SOBRE LA VIOLENCIA FAMILIAR

Este año, el Congreso Nacional volvió a modificar el artículo 229 del Código Penal sobre violencia familiar. La cuarta modificación en los últimos catorce años ofrece, en primer lugar, una caracterización de la violencia familiar incluyente (habitual o no, física y psíquica). En segundo, constituye una ampliación de la protección legal a todas las personas de un grupo familiar (tanto en términos de edad como de relación de parentesco o no) y además se aumenta la pena en algunos casos. Así, con este último cambio, la violencia en el ámbito penal podrá abarcar a la diversidad de integrantes de una familia u hogar.

En el cuadro 1 se puede ver la progresión de las modificaciones del artículo 229 del Código Penal (Ley N.º 1160/1997). En negrita se destacan los principales cambios introducidos. En la última modificación se agregaron los puntos 2.º y 3.º.

CUADRO 1. MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO PENAL

<p>Texto del artículo 229 del Código Penal promulgado en 1997:</p> <p>«El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa.»</p>
<p>Primera modificación: Ley N.º 3440/2008</p>
<p>«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.»</p>
<p>Segunda modificación: Ley N.º 4628/2012</p>
<p>«El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o multa, siempre que del hecho no surjan lesiones, en los términos del Artículo 111; en cuyo caso no se requerirá de la reiteración.»</p>
<p>Tercera modificación: Ley N.º 5378/2014</p>
<p>«1º. El que, aprovechándose del ámbito familiar o de convivencia, ejerciera violencia física o psíquica sobre otro con quien convive o no, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años. 2º. 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>

Cuarta modificación: Ley N.º 6934/2022

«1º. El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera actos de violencia física o psicológica sobre:

1. Quien sea o hubiese sido su cónyuge, concubino, pareja sentimental, o contra quien se hubiese negado a restablecer una relación de pareja.
2. Sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por adopción, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años.

Se entenderá por «Ámbito familiar» a los efectos de este artículo, a los parientes sean por consanguinidad o por afinidad, al cónyuge o conviviente y a la pareja sentimental. Este vínculo incluye a las relaciones vigentes o finalizadas, **no siendo requisito la convivencia**.

2º. Igual pena se impondrá al que ejerciera los mismos actos sobre:

1. El niño, la niña o adolescente con quien conviva y esté bajo su guarda o tutela sin vínculo de parentesco o en abrigo.
2. La persona bajo su curatela con quien conviva.
3. La persona adulta mayor o con discapacidad, con quien conviva en un ámbito familiar, sin que exista vínculo de parentesco.

3º. La pena podrá ser aumentada hasta ocho años:

1. Cuando el autor fuese reincidente o hubiese tenido una salida alternativa que implique reconocimiento del mismo hecho punible.
2. Cuando el acto de violencia se realizare en contra de niños, niñas y adolescentes o en su presencia.
3. Cuando el autor utilizara un arma u otro instrumento para ejercer violencia física o psicológica contra la víctima.
4. Cuando los actos tengan lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima.

4º. Cuando los actos de violencia física pudieran configurarse como lesiones graves, se aplicará la pena privativa de libertad prevista en el Artículo 112 inciso 1º del Código Penal.»

Fuente: Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación⁸.

Así modificado el artículo, se podrá penalizar a la persona que agrede a cualquier integrante de su familia e incluirá a las que vivan en el hogar, más allá de que sean o no parientes. Según opiniones de agentes públicos(as), en la práctica, el problema para aplicar este artículo es que muchas veces la sentencia judicial libera a la persona agresora imponiéndole medidas que no son monitoreadas (multas, prohibición de acercamiento al domicilio de la víctima) y provoca la reiteración de los hechos de violencia, que en demasiados casos termina en feminicidio.

EL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE LA LEY N.º 5777/2016

Según el artículo 32 de la Ley N.º 5777/2016, el Sistema de Prevención y Atención «está integrado por todos los servicios públicos del Poder Ejecutivo,

8 **Ley N.º 3440**, del 16 de julio de 2008, <https://bacn.gov.py/archivos/3485/20150728121420.pdf>; **Ley N.º 4628**, del 29 de junio de 2012, <https://bacn.gov.py/archivos/2710/20141028123652.pdf>; **Ley N.º 5378**, del 23 de diciembre de 2014, <https://bacn.gov.py/archivos/3685/20150728120544.pdf>; **Ley N.º 6934**, del 28 de junio de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/10525/LEY%206934.pdf>

Municipalidades y Gobiernos Departamentales». En este artículo se informa, de modo muy general, acerca de las acciones realizadas por dos de las instituciones públicas que específicamente se ocupan de la violencia hacia las mujeres, citando los servicios que están vigentes, la cobertura, los casos atendidos, y relevando algunos aspectos que precisan ser revisados, ajustados o cambiados en un corto plazo, para combatir la violencia de modo eficaz.

MINISTERIO DE LA MUJER

Es el órgano rector de las políticas públicas dirigidas a las mujeres y coordina la Mesa de Prevención de la Violencia hacia las Mujeres (Mesa PREVIM).

Acciones en 2022

Este 2022, el Ministerio de la Mujer informó acerca de una serie de acciones referidas a la prevención y atención en violencia basada en género. Muchas de estas actividades se realizaron junto a las distintas instituciones que forman parte del Sistema de Prevención y Atención. Entre las principales acciones realizadas este año se destacan: las campañas comunicacionales «Hablemos a tiempo» y «Noviazgo sin violencia», emprendimientos conjuntos con empresas en el marco de la alianza público-privada («Tapabocas 37», «Sello Empresa Segura, Libre de Violencia y Discriminación contra las Mujeres»), y acciones estratégicas para el involucramiento de los hombres en la promoción de la igualdad de género y en la prevención de la violencia, diversos procesos de capacitación, entre otras⁹.

Los servicios directos brindados por el Ministerio son: el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur); la casa de acogida Mercedes Sandoval de Hempel, el servicio telefónico SOS Mujer, los Centros Regionales en cuatro ciudades del interior del país¹⁰ y Ciudad Mujer. Además, cuenta con un Observatorio para el seguimiento de la violencia hacia las mujeres¹¹. Estas intervenciones forman parte de mandatos de la ley de protección integral para el Ministerio de la Mujer. Quedan pendientes algunos asuntos que, además de lo que indica la ley, son recomendaciones de los mecanismos internacionales como, por ejemplo, un presupuesto acorde a las necesidades de los planes que se

9 Informe de gestión proveído por la Dirección General contra Toda Forma de Violencia del Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres (Ministerio de la Mujer) para la elaboración de este artículo (24 de octubre de 2022).

10 Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty y Pedro Juan Caballero.

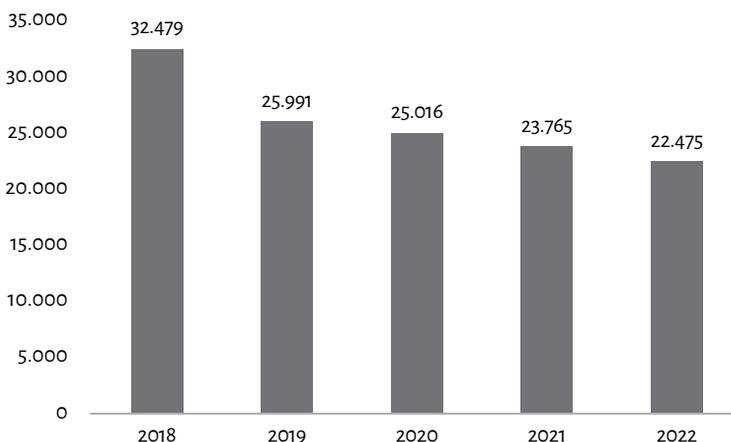
11 El enlace del Observatorio es <http://observatorio.mujer.gov.py/>

diseñan¹² y la implementación del sistema unificado de registro de casos de violencia hacia la mujer denunciados¹³.

Presupuesto del Ministerio de la Mujer

Como puede apreciarse en el gráfico 1, hay un gradual descenso en el presupuesto asignado al Ministerio de la Mujer desde el 2018 hasta el 2022. Para el periodo 2023, nuevamente el presupuesto asignado a esta oficina estatal presenta un recorte de aproximadamente el 3,4%. En el proyecto de ley del PGN 2023, actualmente en estudio en el Poder Legislativo, la actividad «O4 Atención integral a la mujer en situación de violencia y trata» del Ministerio de la Mujer tiene un presupuesto proyectado de Gs. 2.552.463.017.

**GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE LA MUJER.
AÑOS 2018-2022 (EN MILLONES DE GUARANÍES)**



Fuente: BOOST, Ministerio de Hacienda.

12 En las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay, el Comité de la CEDAW recomienda al Estado que «Asigne los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para la aplicación del plan nacional para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situaciones de violencia, así como para su observación y evaluación» (CEDAW/C/PRY/CO/7, parágrafo 21, inciso a).
CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/394/59/PDF/N1739459.pdf?OpenElement>

13 *Ibidem*, inciso e: «Establezca un sistema unificado, coordinado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género (CEDAW/C/PRY/CO/6, parágrafo 20) y asigne los recursos suficientes para su funcionamiento, velando por que el sistema incluya datos desglosados por sexo, edad y relación entre 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 sobre el número de investigaciones, enjuiciamientos, condenas y sobre las penas impuestas a los autores de tales actos».

Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi)

En cuanto al trabajo interinstitucional que coordina el Ministerio de la Mujer desde la Mesa PREVIM, se informa que está en proceso de elaboración la nueva Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi), cuyo periodo es de 2020-2030, y actualmente cuenta con una versión preliminar¹⁴, en la que se incluyen las recomendaciones de la evaluación final del II Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres 2015-2020¹⁵. La propuesta incluye cuatro ejes temáticos: 1) fortalecimiento institucional y comunitario; 2) cambio cultural y la promoción de nuevas masculinidades; 3) atención integral, protección efectiva, acceso real, debida diligencia; y 4) prevención del feminicidio.

Tener políticas actualizadas es un requisito indispensable para la mejora de las acciones estatales. En ese sentido, para lograr los objetivos propuestos en la política, además de una amplia consulta y participación ciudadana, se precisa contar con presupuestos que permitan la implementación de lo que se propone la política. También, aparte del seguimiento continuo, es necesaria una evaluación completa para detectar las acciones que han tenido efecto, las que precisan de ajustes o cambios y sobre todo para poder medir la eficiencia y la eficacia de la política, lo que implica contabilizar los servicios ofrecidos, las personas atendidas y tener un mapa de identificación respecto a los distintos tipos de violencia más recurrentes, según zonas geográficas, por citar los resultados más relevantes que se podrían obtener de una evaluación integral.

Plan Piloto de Reacción Inmediata en la capital y el departamento Central

Una acción relevante del trabajo interinstitucional ha sido la puesta en marcha de un Plan Piloto de Reacción Inmediata en la capital y el departamento Central, «con el objetivo de brindar una respuesta multidisciplinaria ante la ocurrencia de hechos de violencia contra las mujeres».

Entre febrero de 2021 a septiembre de 2022 fueron atendidos tres casos por día, según se indica en el cuadro 2, junto a los demás servicios atendidos por el Ministerio durante el periodo enero a agosto de 2022. Este tipo de servicios puede aportar de modo relevante a prevenir situaciones de mayor gravedad. Entonces, el desafío es que este plan piloto se convierta en uno permanente en el abordaje rápido para frenar la violencia, y que se extienda a otras zonas geográficas del país. La atención de tres casos por día cuando

14 Versión borrador de la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi), 2021-2030, 10.

15 *Ibidem* 12. Se espera que esta evaluación tenga difusión amplia, tanto para medir los resultados por parte de la sociedad civil como para transparentar la gestión y el accionar estatal en este ámbito.

ingresan diariamente 82 denuncias de violencia familiar en el ámbito penal es apenas una gota para apagar un incendio.

CUADRO 2. SERVICIOS PRESTADOS A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

TIPO DE SERVICIOS BRINDADOS	CANTIDAD DE MUJERES ATENDIDAS	SERVICIOS BRINDADOS
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)*	1.135	3.364
SOS Mujer 137 (llamadas sobre casos de violencia)*	4.980	24.832
Casa de Acogida Mercedes Sandoval (mujeres alojadas)*	40	581
Casa de Acogida Mercedes Sandoval (hijas[os] alojadas[os])*	59	---
Plan Piloto de Reacción Inmediata a hechos de violencia hacia las mujeres en Asunción y departamento Central**	2.258 solicitudes de intervención	

* Datos de enero a agosto de 2022.

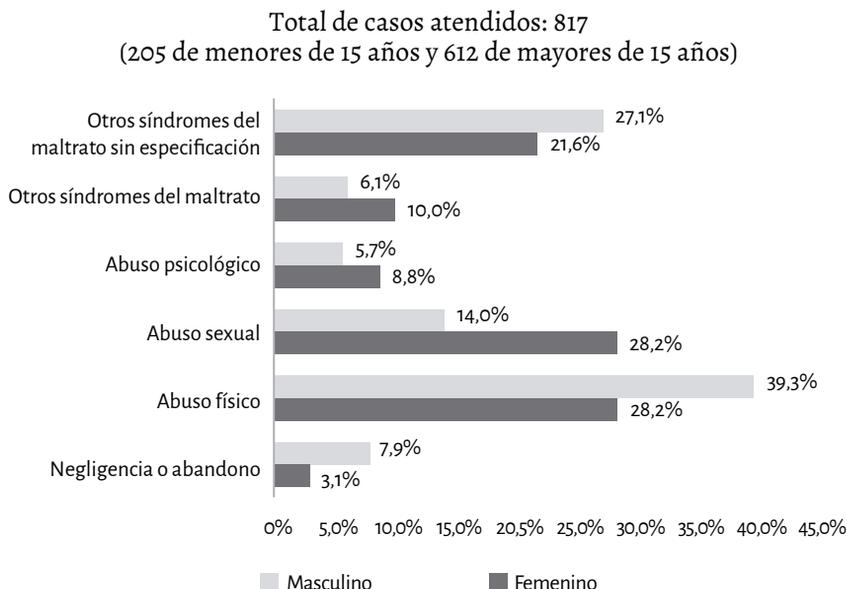
** Datos de febrero de 2021 a septiembre de 2022.

Fuente: Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres - Dirección General contra Toda Forma de Violencia - Ministerio de la Mujer.

SERVICIOS PSICOLÓGICOS EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (MSPBS)

El MSPBS forma parte del Sistema de Atención y ha venido trabajando en varias propuestas de servicios para mejorar la cantidad y calidad de los servicios que presta. Cuenta con el Plan Nacional de Prevención y Atención basada en género desde el Sistema Nacional de Salud 2020-2025 y también con el *Manual de Atención Integral a víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y de género en el Sistema de Salud*. Desde la Dirección de Género se ocupan de visualizar las dificultades que impiden una aplicación amplia de los mandatos que tiene el Ministerio con respecto a la prevención y atención a la violencia basada en género como, por ejemplo: bajos presupuestos para la implementación del Plan, precaria formación del personal de salud en perspectiva de género y también miedo del funcionario a involucrarse en un proceso judicial. A pesar de estos obstáculos, esta dependencia muestra un esfuerzo por que se apliquen los protocolos y formularios en los casos en que visualizan posibles situaciones de maltrato y violencia física y psíquica a las personas que acuden a los centros de salud. De enero a agosto de este año tienen registrados 817 casos de atención, de los cuales el 72% han sido a mujeres, niñas y adolescentes de todas las edades y un 28% de varones, también de todas las edades (gráfico 2).

GRÁFICO 2. PERSONAS ATENDIDAS EN CONSULTORIOS DEL MSPBS DE TODO EL PAÍS, A CAUSA DE SÍNDROME DE MALTRATO DISCRIMINADO, POR TIPO DE MALTRATO Y SEXO. ENERO A AGOSTO DE 2022



Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el MSPBS/DIGIES/DES. Sub-Sistema de Información de Servicios de Salud Área Ambulatoria (SAA). Sistema de Información en Salud (HIS). Corte al 2 de septiembre de 2022.

ATENCIÓN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA MUJER ANTE HECHOS DE VIOLENCIA

El Sistema de Protección a la mujer ante hechos de violencia está conformado por el Poder Judicial, a través de los Juzgados de Paz, el Ministerio de la Defensa Pública (MDP), el Ministerio Público y la Policía Nacional. Cada instancia estatal tiene asignadas sus funciones referidas a la atención, protección a las mujeres y sanción a la violencia basada en género en la ley de protección integral a las mujeres¹⁶. Todas estas instituciones tienen la obligación de recibir la denuncia, sin ningún otro requisito que trabase su recepción. En el caso de la Policía Nacional, debe derivarla a la instancia correspondiente; si el caso fuera para dirimir en el fuero Civil, se deriva al Juzgado de Paz, y si fuera en el Penal, al Ministerio Público.

¹⁶ Capítulo IV, artículos 36 al 41 de la Ley N.º 5777.

El MDP interviene especialmente brindando atención primaria y orientación, asesoría jurídica y patrocinio legal a las mujeres que recurren a un servicio jurídico sin costo. Actualmente existen 19 defensores y defensoras públicas del Fuero Especializado en la Ley N.º 5777 en 16 departamentos del país¹⁷. Según sus últimos registros, en el primer trimestre del 2021, las y los defensores públicos del MDP atendieron —en promedio— diez casos por día en todo el país¹⁸. En cuanto a las demás instituciones, los casos atendidos durante el periodo enero a septiembre de 2022 indican un aumento de las denuncias presentadas, tal como se puede observar en los cuadros y gráficos presentados más adelante.

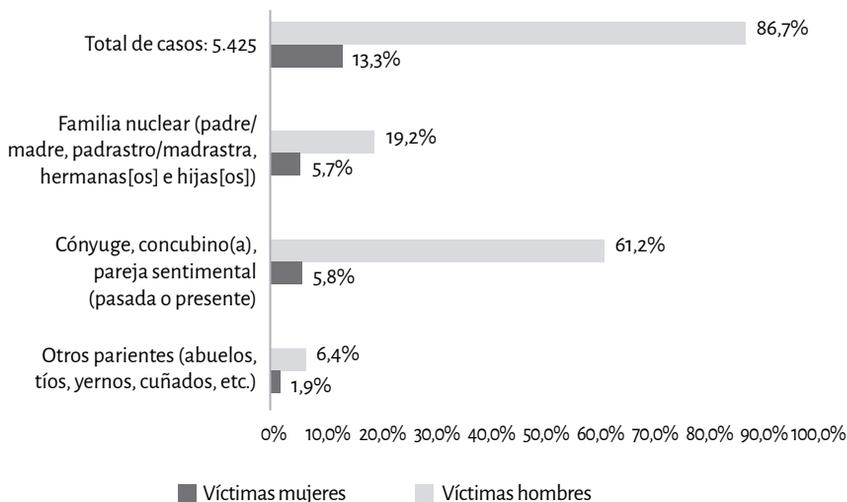
Policía Nacional - Departamento de Estadística

Las comisarías policiales de todo el país reciben denuncias de violencia basada en género y, según la Ley N.º 5777, estas deben ser remitidas inmediatamente a las instancias correspondientes (Juzgados de Paz u oficinas fiscales). Las denuncias son registradas en el Sistema de Información Policial y el Departamento de Estadística. Al comparar los datos del año 2021 con el mismo periodo del año 2022 (enero a octubre), se visualiza un aumento en la cantidad de denuncias, ya que el año anterior se recibieron 3.680 denuncias y este año totalizan 5.425 en el mismo periodo. No se puede explicar el creciente aumento, aunque se pueden aventurar algunos factores: las mujeres acceden a más información y conocen más sus derechos, hay mayor difusión de las leyes y los mecanismos para hacer la denuncia y solicitar protección; y también ayuda el hecho de contar con evidencias de que la violencia basada en género es un problema donde las niñas, las adolescentes y las mujeres son las principales víctimas. Del total de casos denunciados en la Policía en este periodo, el 86,7% de las víctimas son mujeres, niñas y adolescentes, en tanto solo el 13,3% son varones (gráfico 3).

17 Para la actuación de las y los defensores públicos, el MDP cuenta con el *Protocolo de Actuación de la Defensa Pública Especializada en la Ley N.º 5777/2016*. 2021, https://www.mdp.gov.py/application/files/4716/1832/3914/Protocolo_DP_Especializada_Ley_5777_Material_integro_3-comp.pdf

18 Véase los datos detallados en <https://www.mdp.gov.py/biblioteca/numeros/especializada> Ministerio de la Defensa Pública, *Defensa en números*, 2021, <https://www.mdp.gov.py/biblioteca/numeros/especializada>

GRÁFICO 3. DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR (%), SEGÚN GRADO DE PARENTESCO Y SEXO DE LA VÍCTIMA. ENERO A OCTUBRE DE 2022



Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

Poder Judicial - Juzgados de Paz

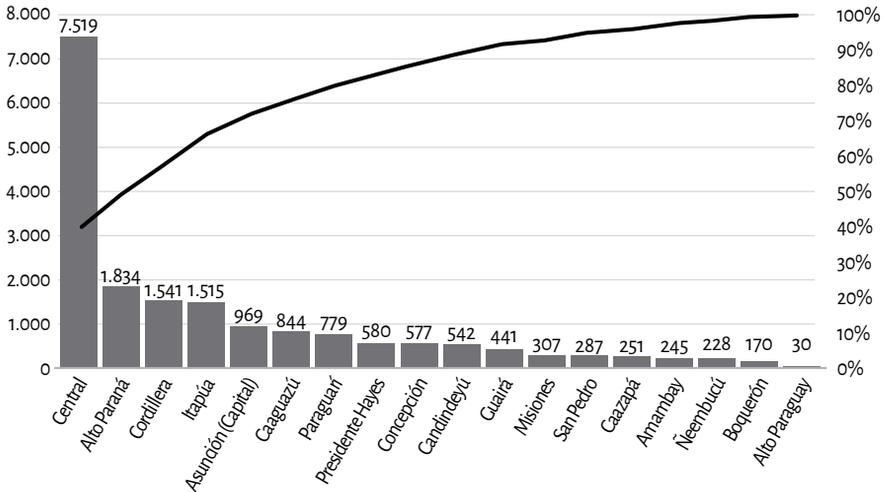
Los Juzgados de Paz constituyen la primera institución estatal que desde el año 2007 implementa el Formulario de Registro de Violencia para los casos de violencia doméstica (Ley N.º 1600/2000) que se denuncian en todo el país¹⁹. Según estos datos, hay un promedio de 76 denuncias presentadas por día, mayor al promedio del año pasado en el mismo periodo (enero-agosto), que fue de 71 casos por día²⁰. En cantidad de denuncias, se mantienen en los primeros lugares los mismos departamentos del año anterior (Central, Cordillera, Itapúa, Alto Paraná) y Asunción, aunque levemente distinto en el orden (gráfico 4).

19 Según se estableció en la Acordada N.º 454 de la Corte Suprema de Justicia del 24 de abril de 2007, que dispuso el uso obligatorio del formulario de registro de violencia en los Juzgados de Paz de todas las Circunscripciones Judiciales de la República, (<https://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada454.pdf>). A partir del 2011, con la Acordada N.º 705 del 26 de mayo de 2011 «Por la que se hace extensivo el uso del Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE) a los Juzgados de Paz de toda la República», las denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar se registran en el FRIE, (<https://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada705.pdf>)

20 El total de denuncias en 2021 durante el mismo periodo fue de 17.396 casos. Véase en Myrian González Vera, «Muchas promesas, pocas acciones», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 101. Lastimosamente, no hay disponibilidad de datos desagregados por sexo.

GRÁFICO 4. TOTAL DE DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR INGRESADAS EN EL FUERO CIVIL (JUZGADOS DE PAZ) EN CIRCUNSCRIPCIONES JUDICIALES DE TODO EL PAÍS. ENERO A AGOSTO DE 2022

Total: 18.659 casos



Fuente: Elaboración de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, con datos proveídos por la Dirección de Estadística del Poder Judicial.

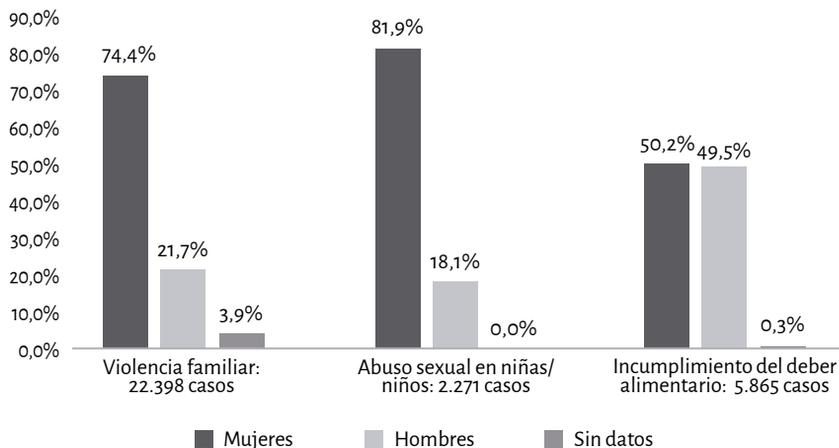
Ministerio Público

Al Ministerio Público llegan, entre otros, casos de violencia sexual (coacción y abuso), acoso sexual, incumplimiento del deber alimentario y violencia familiar, como hechos de acción penal pública relacionados con la violencia basada en género.

Al igual que en las otras instituciones del Sistema de Protección, este año se visualiza un aumento de las causas ingresadas por estos delitos: de enero a septiembre ingresaron 22.398 denuncias (7,7% más que el año anterior en el mismo periodo)²¹ (gráfico 5).

²¹ *Ibidem*, 103.

GRÁFICO 5. CAUSAS INGRESADAS A FISCALÍAS DE TODO EL PAÍS POR PRESUNTOS HECHOS PUNIBLES DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR Y VIOLENCIA SEXUAL, SEGÚN SEXO DE LA VÍCTIMA. ENERO A SEPTIEMBRE DE 2022



Fuente: Elaboración basada en el procesamiento de la Dirección de Planificación - Departamento de Estadística del Ministerio Público. Datos proveídos por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La débil protección a las víctimas de violencia familiar que se animan a denunciar es uno de los grandes problemas enfrentados. Desde el Ministerio Público —encargado de presentar los casos ante la Justicia— se plantea la disyuntiva entre lo que se pretende condenar penalmente con lo que finalmente se logra en la Justicia²².

Tampoco se ha aplicado hasta ahora la Ley N.º 5863/2017 «Que establece la implementación de dispositivos electrónicos de control»²³, más conocidos como tobilleras electrónicas, para monitorear e impedir el acercamiento de la persona agresora y acusada de violencia familiar a la víctima; y en muchos casos estos hechos acaban en el asesinato de la víctima (feminicidio).

FEMINICIDIOS

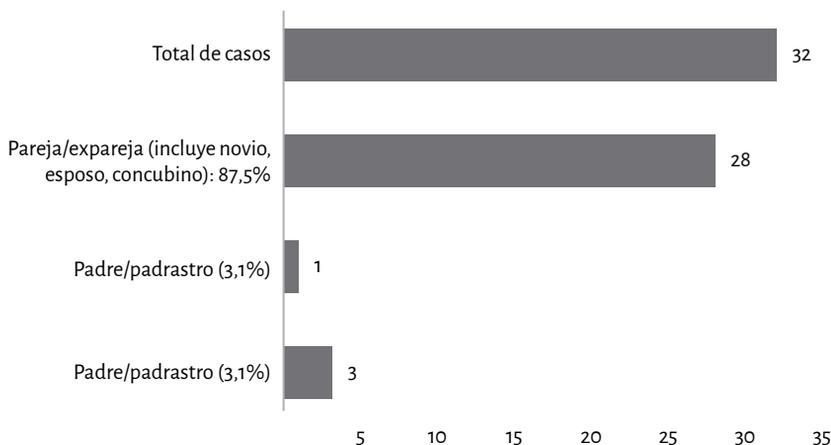
En nuestro país, la mayor cantidad de los casos conocidos son los feminicidios ocurridos en el marco de las relaciones de pareja. Según publicaciones

22 Aunque la información que se ha obtenido para este artículo no es oficial, al interior del Ministerio Público se afirma que el problema con el cual se encuentran las y los agentes fiscales ante un hecho de violencia familiar es que muchas veces las víctimas deciden retirar la denuncia o no se presentan a las acciones judiciales, lo que trunca la aplicación correcta de las disposiciones legales. También la sobrepoblación carcelaria es un factor que pesa a la hora de dictar sentencias y medidas de prisión y se buscan alternativas para la persona acusada, como las multas. Aquí el peso de la cultura patriarcal y machista tiene un fuerte efecto en los jueces que deben dictaminar.

23 Disponible en *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/9764/Ley%205863.pdf>

de la prensa, de enero a octubre de este año, 32 mujeres fueron asesinadas²⁴ (gráfico 6). En el 87,5% de esos casos, el asesino fue el cónyuge, concubino o pareja sentimental (relación pasada o presente).

GRÁFICO 6. SUPUESTOS CASOS DE FEMINICIDIO INFORMADOS POR LA PRENSA, SEGÚN TIPO DE RELACIÓN DE LA MUJER CON EL VICTIMARIO. ENERO A OCTUBRE DE 2022



Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Observatorio Violencia de Género del CDE.

El Ministerio Público informa de 19 casos de enero a julio y el Ministerio de la Mujer registra 30 feminicidios entre enero y septiembre de 2022²⁵.

¿Cómo bajar estos números? Principalmente, efectivizando los servicios de protección establecidos en la ley, siguiendo especialmente los casos denunciados de violencia familiar en el ámbito penal y monitoreando a la persona agresora, pues los antecedentes de denuncias por parte de la mujer víctima están presentes en muchos de los casos que terminan en feminicidio.

El asesinato de Ana Paula Jara (22 años), en la ciudad de Ñemby (Central), es un grave ejemplo de la falta de protección del Estado. Según informaciones de prensa y también del Ministerio Público, la joven había presentado previamente once denuncias ante las instancias fiscales. La misma fiscalía Yrides Ávila, que se ocupa de la investigación del feminicidio, afirmó que:

²⁴ El número de feminicidios de este año es igual al del año pasado, en el mismo periodo. En el año 2021, hubo un total de 46 feminicidios en el Paraguay, según los datos del Observatorio de Violencia del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

²⁵ Observa Violencia de Género, *Actualización de datos de Feminicidio, Tentativas de Feminicidio en el país y Feminicidios en el Exterior*, http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/4616/6516/4173/Resumen_Ejecutivo_09_2022.pdf

Del informe que nos emitieron de la oficina de denuncias se registra una importante cantidad de denuncias que ella formuló [...] Es un hecho muy particular el tema de la violencia familiar, puede detonar en otra cosa más grave. Lo correcto sería activar todos los mecanismos de protección posible²⁶.

CASOS OCURRIDOS EN 2022

ACOSO SEXUAL Y LABORAL: TIPO DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO AÚN ESQUIVA A LA JUSTICIA

En Paraguay, a pesar de contar con leyes en los ámbitos Laboral y Penal, a quienes han sufrido acoso y se han animado a denunciar, la Justicia les responde, en la mayoría de los casos, con reveses u oídos sordos.

Casos emblemáticos de años anteriores

Los casos de María Belén Whittingslow y de Alexa Torres²⁷ son un ejemplo de cómo la Justicia ha actuado en los últimos años.

MARÍA BELÉN WHITTINGSLOW. Mientras continúa refugiada en el Uruguay, dos organizaciones de la sociedad civil —el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Comunicación (TEDIC)— presentaron el año pasado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) este caso emblemático sobre el accionar de la justicia paraguaya, fundamentando que «la víctima, además de ser acosada sexualmente por una persona que se encontraba en una posición de poder, fue revictimizada por el sistema de Justicia paraguaya, ya que no respetaron las garantías del debido proceso y el acceso a la justicia en el proceso por acoso sexual que inició»²⁸. En septiembre de este año, la CIDH emplazó al Estado paraguayo a que responda en un plazo no mayor a tres meses sobre el caso²⁹.

ALEXA TORRES. Aunque logró en primera instancia que su acosador —el párroco de su iglesia— fuera condenado en noviembre de 2021, este año la Cámara de Apelaciones resolvió la absolución definitiva del sacerdote³⁰. No

26 «La joven Ana Jara realizó 11 denuncias por violencia antes de ser asesinada», *La Nación*, 12 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/pais/2022/08/12/la-joven-ana-jara-realizo-11-denuncias-por-violencia-antes-de-ser-asesinada/>

27 Para más información del caso María Belén se puede consultar Myrian González Vera, «Acceso igualitario a la justicia: ¿con qué jueces, con qué instituciones?», en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), en el apartado «Club de Hombres»: El acoso sexual como expresión del ejercicio del poder masculino», 129-131. El caso de Alexa en el artículo del año pasado: González Vera, «Derecho de las mujeres...», 105-106.

28 «CIDH emplaza al Estado en caso de joven que denunció a Kriskovich», *Última Hora*, 20 de septiembre de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/cidh-emplaza-al-estado-caso-joven-que-denuncio-kriskovich->, n3024450.html

29 *Ibidem*.

30 «Decretan sobreseimiento definitivo del sacerdote Silvestre Olmedo en caso de presunto acoso», *NPY*, 27 de abril de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://npy.com.py/2022/04/decretan-sobreseimiento-definitivo-del-sacerdote-silvestre-olmedo-en-caso-de-presunto-acoso/>

obstante, Alexa no se rinde: en agosto de 2022, la defensa solicitó a la Corte Suprema de Justicia que confirme la condena de un año de cárcel, que fuera dictada en noviembre de 2021³¹. Hasta el momento, aún no hay resolución judicial al respecto.

Dos casos de amplia difusión

Los acosos sexuales abundan, pero no siempre se denuncian ni adquieren notoriedad pública. Este año tuvieron gran destaque dos casos que se refirieron a una serie de situaciones que vienen sufriendo mujeres periodistas de distintos medios de comunicación y funcionarias de la Defensoría del Pueblo (¡vaya lugar para la violencia!).

CASO ALBAVISIÓN. La Red de Mujeres Periodistas y Comunicadoras del Paraguay está dando visibilidad y apoyo a las compañeras afectadas, además de solicitar la intervención de las autoridades laborales y de la Justicia³². Respecto a la denuncia contra el periodista y gerente del Sistema Nacional de Televisión (SNT - Canal 9), del Grupo Albavisión, la Fiscalía abrió el caso³³ con la imputación del acusado por acoso sexual, coacción sexual y coacción de la que fueron víctimas seis trabajadoras de dicha empresa³⁴.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Las denuncias de acoso laboral y sexual por parte del mismo defensor del Pueblo, Miguel Godoy, desde hace tiempo, hacia varias funcionarias no habían tenido eco hasta que este año, en medio de pedidos de renuncia por mal desempeño de sus funciones, un grupo de legisladores de la Cámara de Diputados planteó el juicio político al defensor del Pueblo, tomando como base del libelo acusatorio las denuncias de acoso sexual y laboral de funcionarias de la institución. Finalmente, Godoy renunció a su cargo, aunque negó todas las acusaciones en su contra; en tanto se desconoce de investigaciones fiscales abiertas sobre las denuncias.

31 «Caso Alexa: Piden a Corte que confirme condena a sacerdote», *Última Hora*, 29 de agosto de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/caso-alexa-piden-corte-que-confirme-condena-sacerdote-n3020633.html>

32 Bajo el eslogan: «¡Fiscalización ya, sí a la libre expresión, basta de acoso y persecución!» solicitan, por ejemplo, la intervención de la ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carla Bacigalupo, en el Canal 9 TV del Grupo Albavisión, donde se están cometiendo irregularidades con respecto a persecuciones y despidos, principalmente de trabajadoras que apoyan la denuncia contra el gerente de dicho canal de televisión.

33 «Fiscalía imputa y ordena detención de periodista por acoso y coacción sexual», *Última Hora*, 27 de agosto de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://www.ultimahora.com/fiscalia-imputa-y-ordena-detencion-periodista-acoso-y-coaccion-sexual-n3020158.html>

34 Al cierre de la redacción de este informe, se conoció la noticia de que el juez de Garantías, Julián López, decretó la prisión preventiva de Carlos Granada, periodista y exgerente del Canal 9, y el acusado ya fue enviado al penal de Tacumbú el 11 de noviembre de 2022. Según la orden del juez, se decretó su prisión porque no se tenía conocimiento del domicilio y por el peligro de fuga de Granada. «El periodista Carlos Granada está preso por orden de juez», *Última Hora*, 12 de noviembre de 2022, acceso el 16 de noviembre de 2022, <https://www.ultimahora.com/el-periodista-carlos-granada-esta-presos-orden-juez-n3033469.html>

CONCLUSIONES

No hay dudas de que los avances —al menos los normativos e institucionales— que se instalaron a lo largo de estos treinta últimos años indican que la violencia basada en género es ahora asumida como un asunto público, que cada vez es más difícil ocultarla detrás de las cortinas del hogar, la escuela, la universidad, lugares de trabajo o cualquiera de los espacios en donde ocurren cotidianamente hechos de violencia. El reconocimiento del feminicidio como un crimen de odio hacia las mujeres por ser mujeres ha tenido repercusiones positivas en la sociedad, pues ya no se habla de crimen pasional cuando mujeres mueren en manos de sus parejas o exparejas.

Sin embargo, hay que continuar bajando la lupa, ejercer contraloría ciudadana permanente para demandar mejores servicios y mayor protección del Estado. Las políticas públicas deben tener acciones efectivas en la prevención de feminicidios; las autoridades deben reconocer que sin presupuestos no se pueden ampliar los servicios; la justicia no será igualitaria mientras se les retacea a las mujeres el acceso pleno para denunciar y recibir protección. En fin, la violencia basada en género precisa más que compromisos, discursos y leyes: exige la voluntad política real del Estado para garantizar a todos sus habitantes el derecho a vivir sin la coacción social patriarcal, machista, ni tampoco bajo el sometimiento de ideologías religiosas que atenten contra la libertad y la autonomía de todas las personas³⁵. Todo esto, sin desconocer que también hay que intervenir en cambios culturales profundos sobre la base y el cumplimiento de los mandatos constitucionales de igualdad de derechos entre mujeres y varones, no discriminación y derecho a vivir libres de violencia en el Paraguay.

RECOMENDACIONES

- Cumplir efectivamente con los compromisos asumidos por el Estado ante la comunidad internacional y el marco constitucional en cuanto a promover la igualdad de mujeres y hombres y no admitir discriminaciones.
- Ampliar y fortalecer a los y las agentes en capacidades para una efectiva aplicación de las leyes vigentes (comisarías, centros de salud, Juzgados de Paz, etc.).
- Destinar mayores presupuestos y realizar una ejecución eficiente y eficaz en el uso de los mismos por parte las instituciones involucradas.

35 Se trae especialmente a colación esto último, ante la actual oleada irrespetuosa, falaz y manipuladora de sectores ligados a distintas Iglesias, grupos conservadores de la sociedad e incluso altas autoridades estatales que están atacando ferozmente el proceso de instalación del Plan de Transformación Educativa, «Oĩondivepa jahupytyta ñande kerayoty» («Juntos alcanzaremos nuestro sueño»), impulsado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), <https://www.transformacioneducativa.edu.py/>

- Implementar la educación integral del derecho a vivir libres de violencia desde las primeras etapas de la niñez³⁶.
- Descentralizar los servicios estatales, ampliando su radio de acción a ciudades alejadas de los centros y zonas rurales.

Myrian González Vera

Maestranda en Antropología Social por la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción» y licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Asunción. Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1988. Redactora de artículos e investigaciones sobre derechos de las mujeres, igualdad de género y no discriminación.

Contacto: myrian@cde.org.py

³⁶ La educación en igualdad de derechos, la no discriminación, así como la Educación Integral de la Sexualidad son componentes principales de una educación igualitaria que busca erradicar los graves problemas que enfrentan principalmente niñas, adolescentes y mujeres en las distintas etapas de la vida. Por ejemplo, la vergonzosa cantidad de abusos sexuales que ocurren diariamente en el Paraguay bajaría drásticamente si niñas y niños tuvieran herramientas para conocer y detectar situaciones de abuso y también se evitarían, en gran proporción, los embarazos tempranos (producto del abuso sexual en niñas y, en general, de desconocimiento por parte de adolescentes y jóvenes). Mujeres y hombres podrían vivir relaciones de pareja sanas en las que el respeto mutuo sea la base, y no la sumisión, la obediencia ni la violencia cotidiana en la familia.

