



Mecanismo Nacional de
Prevención de la Tortura

Adela Speratti 2125
Asunción – Paraguay
Tel.: +595 21 207 053
www.mnp.gov.py

Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República del Paraguay en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

En el marco del Séptimo informe periódico presentado por el Estado paraguayo ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

69 Período de Sesiones

23 de octubre – 17 de noviembre de 2017

1. Introducción

En base al artículo 18 de la Convención de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) de la República del Paraguay, presenta información en el marco del proceso de examen del Séptimo Informe Periódico presentado por el Estado paraguayo (Doc. ONU CEDAW/C/PRY/7, 12 de noviembre de 2015).

El MNP es un ente autárquico con personería jurídica de derecho público, creado por la República del Paraguay, en reglamentación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El MNP integra el sistema internacional de control para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes. Es independiente de los demás poderes del Estado en el cumplimiento de sus fines.

Entre sus atribuciones, el MNP realiza visitas de inspección, con o sin aviso previo, a lugares donde existan o se presuma que existan personas afectadas en su libertad, sean éstos públicos o privados y cualquier otro lugar o circunstancia de privación o afectación de la libertad o de albergue, oficial o no donde se produzcan o se suponga que se producen hechos que caen bajo la jurisdicción del Protocolo Facultativo.

El MNP tiene inmunidades legales para acceder sin restricciones a cualquier lugar de detención y entrevistarse bajo cláusula de confidencialidad con personas privadas de libertad, sus familiares y funcionarios públicos. Realiza recomendaciones a las autoridades responsables de los sitios visitados, incluyendo las recomendaciones y requerimientos necesarios para iniciar y establecer un diálogo constructivo. Las autoridades afectadas están obligadas a cumplir las recomendaciones formuladas.

Este informe suministra información adicional al Séptimo Informe Periódico, específicamente sobre la situación de las mujeres privadas de libertad y la violencia institucional contra las mujeres detenidas, a la luz de las recomendaciones anteriores del Comité a la República del Paraguay (CEDAW/C/PRY/CO/6, 8 de noviembre de 2011, párr. 21 y 31.c) y las Recomendaciones Generales del Comité N° 19 sobre la violencia contra la mujer y N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (párr. 51 n, o y p).

2. Mujeres privadas de libertad en la República del Paraguay

Para diciembre de 2016, la población femenina privadas de libertad en la República del Paraguay alcanzaba las 827 mujeres en el sistema penitenciario de adultos y doce en el sistema correccional de adolescentes infractores¹. Desde el 2000 esta población se cuadruplicó y desde el 2010 experimentó un crecimiento del 175%, por encima de la tasa de crecimiento vegetativo de la población.

Las mujeres se encuentran en diez centros penitenciarios distribuidos en el territorio del Estado parte. Cuatro de estos establecimientos son penales exclusivamente femeninos. En los seis restantes, las mujeres ocupan un sector dentro de la Penitenciaría de los hombres. En cinco

¹ Ministerio de Justicia. Parte Diario del 15 de diciembre de 2016.

penitenciarias, el pabellón de mujeres ocupa el sector previsto originalmente para el hospital penitenciario, que hoy día no existe.

Establecimiento	Población				Características
	Procesadas	Condenadas	Capacidad máxima	% de hacinamiento	
Correccional de Mujeres “Buen Pastor”	270	170	200	220	Establecimientos cerrados de seguridad mediana, para mujeres adultas. Exclusivo para mujeres.
Correccional de Mujeres “Juana María de Lara”	61	20	50	162	
Correccional de Mujeres “Serafina Dávalos”	46	8	26	208	
Penitenciaría Regional de Itapúa	46	16	26	238	Establecimientos cerrados de seguridad mediana. Área para mujeres dentro de penitenciaría para hombres.
Penitenciaría Regional de Villarrica	30	8	20	190	
Penitenciaría Regional de Misiones	43	10	16	331	
Penitenciaría Regional de San Pedro	11	10	20	105	
Penitenciaría Regional de Concepción	25	11	26	138	
Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero	36	6	26	162	
Centro Educativo Virgen de Fátima	11	1	16	75	
Totales	579	260	426	197	

Fuente: Ministerio de Justicia. Parte Diario del 15 de diciembre de 2016; Servicio Nacional de Asistencia al Adolescente Infractor (SENAAI) Centro Educativo “Virgen de Fátima”, diciembre de 2016.

En todo el sistema penitenciario no se aplica la separación entre personas privadas de libertad condenadas y procesadas. Esta característica afecta por igual a hombres y mujeres privados de libertad.

El 58,5% de las mujeres privadas de libertad está por una causa abierta en virtud de la legislación antidroga, en particular por tráfico y/o posesión. En segundo lugar (20,1%), se encuentran las mujeres criminalizadas por hechos punibles contra las personas (destacándose el delito de homicidio, pero también el secuestro y la coacción sexual). En tercer lugar (18,9%) las criminalizadas por hechos punibles contra los bienes, principalmente el robo y el hurto, la estafa, y similares. Con porcentajes minoritarios, otras categorías de delitos.

La política criminal de represión del narcotráfico del Estado parte afecta desproporcionadamente a las mujeres², quienes ocupan los niveles más bajos en las organizaciones criminales.

² En el caso de los hombres privados de libertad, el segmento mayoritario se encuentra recluso por hechos punibles contra los bienes (especialmente el robo y el hurto), seguidos por quienes se encuentran reclusos por hechos punibles contra la persona (en particular el homicidio y la coacción sexual). En tercer lugar (19%), se encuentran quienes fueron acusados por narcotráfico.

Las mujeres privadas de libertad se ven afectadas por condiciones preexistentes de discriminación de género. Los datos del censo de mujeres del MNP (2015) refieren que el 44% de las mujeres privadas de libertad ha indicado haber sido víctima de violencia doméstica. El 20,7% señaló haber vivido en situación de criadazgo en su niñez o adolescencia y el 5,6% vivió en su niñez o adolescencia en una institución de abrigo. En su mayoría, antes de ser privadas de libertad se desempeñaban en empleos precarios en sectores laborales feminizados (33% trabajaba en el comercio informal y un 28,4% trabajaba en el empleo doméstico remunerado o como ama de casa).

Muchas mujeres privadas de libertad cargaban -antes de ir a prisión- la desproporcionada distribución de responsabilidades familiares y la jefatura de hogares monoparentales. El 87,65% de las mujeres privadas de libertad refirieron ser madres. El 24% de los hijos de las mujeres privadas de libertad no fueron reconocidos por sus padres. El 83,4% de las mujeres solteras manifestó ser madre de al menos un hijo.

El 17,2% de las mujeres privadas de libertad, manifestó ser beneficiaria o pertenecer a un hogar en el que algún miembro recibe al menos un programa de pobreza administrado por el Estado, a través de la asignación de transferencias monetarias condicionadas.

El 44,8% de las mujeres adultas y el 81% de las adolescentes privadas de libertad recurren a la defensa pública.

El 7,8% está embarazada o en período de lactancia. El 6,6% se encuentra recluida con su hijo.

Respecto del origen nacional y étnico, se observa que 93% de las mujeres privadas de libertad es paraguaya. El 2% se declara indígena, originario de ocho pueblos diferentes. El 5% es extranjera, y proviene mayoritariamente de los países limítrofes (1,8% proviene de Brasil, 1,4% de Argentina, el 1,1% de Bolivia).

3. Condiciones de detención de las mujeres privadas de libertad

a) Derecho a la salud y servicios sociales

La atención de la salud es deficitaria en todo el sistema penitenciario del Estado parte. No existen suficientes médicos asignados a los penales conforme a la población privada de libertad, los establecimientos no están abastecidos con insumos médicos en cantidad y pertinencia; los servicios no están alineados y coordinados con el sistema de salud pública. Algunas penitenciarías carecen de profesionales médicos en servicio y ninguna garantiza la atención sanitaria las 24 horas o todos los días de la semana. En el caso de las mujeres, estas circunstancias se ven agravadas porque los servicios disponibles no dan cuenta de las necesidades de atención médica específica.

De acuerdo al Censo de Mujeres Privadas de Libertad del MNP, el 57,8% de las internas señaló que no accede a controles ginecológicos dentro de la penitenciaría. En tanto, solamente el 30,2% se realizó mamografía. De las mujeres embarazadas privadas de libertad, el 68,2% tiene acceso a controles obstétricos. En cuanto a la salud mental, el 89% de las mujeres no recibe atención psiquiátrica, y el 57,8% no recibe atención psicológica.

Las mujeres privadas de libertad tampoco reciben de la administración penitenciaria los insumos básicos de higiene personal. Si bien el 92,9% de las mujeres indicó contar con dichos elementos, en su mayor parte lo recibieron de sus familiares (28,6%) o lo compraron de las cantinas del penal (65,6%). Solamente el 5,6% refirió haber recibido esos insumos de parte del penal. Así también el 73,2% de las mujeres privadas de libertad señaló contar con toallas higiénicas. No obstante, el 48,1% señaló que lo tuvo que comprar con su propio dinero de los almacenes que funcionan en la penitenciaría, y el 19,7% señaló que le fue suministrado por familiares.

El MNP recomendó a las autoridades del Ministerio de Justicia que se garantice la cobertura de la asistencia sanitaria a 24 horas y todos los días de la semana. Proveer equipos multidisciplinarios de médicos/as clínicos, servicios ginecológicos, de psiquiatría, psicología y trabajadores/as sociales, con especialización en el tratamiento de adicciones. Establecer medidas de atención integral a la salud de las mujeres y de aquellas que tienen hijos e hijas viviendo con ellas, teniendo en cuenta sus particularidades biológicas y el traslado a centros hospitalarios del servicio general para la atención de quienes padecen enfermedades crónicas. Incluir capacitaciones que incluyan la salud sexual y reproductiva y programas de prevención que contemplen factores de género en materia de autolesión y suicidio.

b) Derecho a la educación y capacitación técnica

El 60,5% de las mujeres se encontraba estudiando alguna carrera, profesión u oficio al momento de su privación de libertad. El MNP observó que el acceso a la educación superior sólo cuenta con oferta en el Buen Pastor, de Asunción. La oferta de capacitación es limitada en las penitenciarías de hombres donde se alojan también mujeres, ya que las plazas disponibles deben ser compartidas con la población mayoritaria. Muchas de las ofertas de capacitación disponible se centran en actividades laborales generizadas con escasa posibilidad de desarrollo laboral en condiciones intramuros.

4. Limitación de la prisión preventiva

Para diciembre de 2016, el 68,5% de las mujeres privadas de libertad se encontraba guardando reclusión en virtud de una orden de prisión preventiva, en tanto que el 31,5% se encontraba cumpliendo una condena. En el Estado parte se registra una alta proporción de presos sin condena³. Paraguay se ubica en el cuarto lugar a nivel mundial en la proporción de presos sin condena y en el primer lugar en ese mismo indicador en Latinoamérica⁴.

El tiempo promedio de reclusión de las mujeres en prisión preventiva alcanza los 15 meses y medio. La manera desproporcionada en la que la ley contra el narcotráfico afecta a las mujeres incide en estos prolongados términos de prisión, afectando el derecho de las mujeres detenidas a ser juzgadas dentro de un plazo razonable o, en su defecto, ser puestas en libertad.

El Estado paraguayo sostiene una política criminal basada en el uso desproporcionado de la prisión preventiva. Esta política se instrumentaliza, entre otros factores, mediante la adopción de leyes de

³ En el mismo periodo, entre los hombres privados de libertad la proporción alcanzaba el 76,3% de los presos.

⁴ Walmsley, Roy (2017). *World Pre-trial/Remand Imprisonment List (third edition)*. London, International Centre for Prison Studies, University of Essex.

emergencia de carácter regresivo, que debilitan las garantías que frenan el uso abusivo de la prisión preventiva y la aplicación abusiva de la prisión preventiva sobre la base de estas leyes.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia del Paraguay adoptó las Reglas de Bangkok mediante la Acordada N° 845/2013 del 1 de octubre de 2013 y dispuso implementarlas en la administración de la justicia penal doméstica haciéndolas efectivas en sus decisorios y en la actuación de los tribunales.

Al respecto, el MNP ya ha recomendado a las autoridades paraguayas en diversas oportunidades, la adopción de estas medidas:

Derogar la legislación que impide el criterio de los juzgados penales para otorgar medidas sustitutivas de la prisión preventiva (Ley N° 4431/2011).

Alentar a que desde la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General del Estado se establezca un programa para la sistemática revisión de prisiones que puedan ser revocadas.

Establecer un sistema para el control del tiempo de duración de la prisión preventiva.

Hacer efectiva la divulgación y aplicación de las Reglas de Bangkok entre agentes fiscales del Ministerio Público y magistrados/as del Poder Judicial, en especial en lo relativo a las medidas de prisión preventiva y a sus alternativas para mujeres gestantes y durante el puerperio, en conjunto con las Reglas de Tokio.

5. Violencia institucional contra las mujeres privadas de libertad

a) Hacinamiento

Todo el sistema penitenciario en su conjunto presenta niveles críticos de sobrepoblación. En el caso de las mujeres, siendo el aforo declarado por el Ministerio de Justicia de 426 plazas, se alberga al doble de su capacidad. Algunos establecimientos superan el 300% de ocupación.

La causa principal del hacinamiento en las prisiones es el abuso de la prisión preventiva y las restricciones al cumplimiento de la condena en régimen de libertad (libertad condicional o *parole*, redención, etc.).

En diciembre de 2016 el Poder Ejecutivo indultó a 22 internas condenadas, modificando una política anterior que restringía el indulto de las mujeres condenadas por narcotráfico. Asimismo, a principios del 2017 se habilitó el Correccional de Mujeres "Serafina Dávalos" de Coronel Oviedo, que se independizó de esta manera del establecimiento masculino. Sin embargo, estas medidas son paliativas de un problema estructural mayor que se relaciona con el enfoque de la política criminal de represión al narcotráfico.

b) Tortura

De acuerdo a lo relevado por el Censo de Mujeres Privadas de Libertad del MNP, el 35,3% manifestó haber sido víctima de tortura y/o malos tratos al momento de ser detenida. La principal institución denunciada es la Policía Nacional (69,6% de los casos), seguido por la Secretaría

Nacional Antidrogas (28,3%) y la Fiscalía (2,2%). Entre las alegaciones de tortura, se referencian con alta frecuencia los apremios y el hostigamiento de carácter sexual perpetrados por agentes públicos hombres (los tocamientos indebidos, los desnudos y las amenazas de violación). Por otra parte, el 20% de las mujeres censadas manifestó haber sido víctima de tortura y/o malos tratos en la prisión.

A lo largo de sus inspecciones efectuadas a la Policía Nacional, el MNP pudo constatar las siguientes situaciones que se repiten de un modo sistemático en el ámbito de dicha institución: Las comisarías policiales no cuentan dependencias policiales con espacios específicos para la detención provisoria de mujeres, salvo en la capital. Esta misma situación afecta a otros colectivos que requieren medidas de protección reforzadas como los y las adolescentes y las personas transgénero. En muchas comisarías policiales del país se detectó que no existe personal policial femenino para el trato con las mujeres detenidas, quienes son custodiadas por personal policial masculino.

Además el MNP detectó otras falencias en el sistema de garantías que afectan a las personas detenidas en general: las sedes policiales no están preparadas estructuralmente para alojar en condiciones dignas; la defensa pública no garantiza el acceso a un defensor técnico desde los primeros momentos de la detención; el libro de registro de detenidos/as habilitado en cada comisaría no es utilizado en algunas dependencias y en otras es utilizado con importantes deficiencias, perdiendo así la eficacia requerida; la revisión médica obligatoria tras la detención es ineficaz porque la inspección médica se desarrolla en presencia del personal policial, lo que restringe la posibilidad de la víctima de denunciar ante el médico/a.

En atención a estas situaciones, el MNP ha recomendado a las agencias estatales pertinentes, entre otras, establecer comisarías especializadas para la detención de mujeres y adolescentes, con personal acorde y entrenado a las necesidades y derechos de la población respectiva, al menos en cada capital departamental; garantizar el acceso a la defensa técnica pública desde el primer momento de la detención; establecer la obligatoriedad de realización de diagnósticos médicos a las personas detenidas, conforme al Protocolo de Estambul, en todos los centros asistenciales públicos.

c) Explotación sexual de las mujeres en los establecimientos penitenciarios

El MNP, en el marco de sus visitas de monitoreo, recibió información de internas y funcionarias/os penitenciarios que confirman la existencia de redes de explotación sexual de mujeres presas, tanto con otros internos como con funcionarios en, al menos, tres penitenciarías del Estado parte.

Las carencias a las que son sometidas las mujeres privadas de libertad y la limitada política de empleo constituyen factores de riesgo. Las penitenciarías que albergan hombres y mujeres en un recinto común son las de mayor riesgo para el fenómeno apuntado. En estas instalaciones no existen condiciones que prevengan la explotación sexual, y la prostitución se presenta como un medio a partir del cual se satisfacen necesidades básicas no atendidas por el Estado.

El MNP ha recomendado la separación de los establecimientos penales femeninos, la instrucción de procesos disciplinarios y la investigación penal de estos casos, así como el cumplimiento de la normativa vigente en materia de acceso a las celdas privadas (visitas vis a vis), entre otras garantías para prevenir la explotación sexual de las internas.

6. Solicitudes del MNP de la República del Paraguay al Comité

El MNP de la República del Paraguay tiene a bien solicitar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la consideración de este informe adicional en ocasión del examen público del Séptimo informe periódico presentado por el Estado paraguayo, previsto para el 69 Período de Sesiones.

En atención a la información expuesta, el MNP solicita que se recomiende al Estado parte:

Habilitar instituciones de privación de libertad de mujeres que sean exclusivas e independientes de los establecimientos penitenciarios para hombres, que cumplan con todos los estándares básicos y salvaguardias establecidas en las Reglas de Bangkok. La separación administrativa y orgánica-funcional de los establecimientos es necesaria para la protección de las mujeres privadas de libertad de la violencia y para una mayor calificación en el tratamiento, que tenga en cuenta las necesidades diferentes de las mujeres.

Garantizar servicios sociales básicos en los establecimientos penitenciarios, la asistencia médica, psiquiátrica y psicológica, así como la disponibilidad de una mayor oferta educativa y laboral, en consonancia con las políticas del Estado parte que promueven un mayor empoderamiento de las mujeres y la superación de las circunstancias de vulnerabilidad.

Limitar el uso de la prisión preventiva a los casos y circunstancias estrictamente necesarios para prevenir o evitar la fuga o la obstrucción de la investigación, adoptando medidas urgentes para la reducción del hacinamiento de las prisiones.

Cumplir con las recomendaciones formuladas por el MNP relacionadas a la mejora del trato y la prevención de la tortura de las mujeres privadas de libertad.

Informar en el siguiente informe periódico sobre la situación de las mujeres privadas de libertad y las medidas adoptadas para mejorar el estado de las prisiones de mujeres y cumplir con las recomendaciones del Comité.