



# Asamblea General

Distr. general  
26 de enero de 2012  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 19º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt**

**Adición**

### **Misión al Paraguay\***

#### *Resumen*

El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias visitó el Paraguay del 23 al 30 de marzo de 2011. En el presente informe ofrece un panorama general de las normas internacionales de derechos humanos, el marco jurídico interno sobre la libertad de religión o de creencias y la demografía religiosa del país. Destaca cuestiones relacionadas con el mandato respecto de la situación de los derechos humanos en el Paraguay, las garantías normativas y las dificultades en el ejercicio de la libertad de religión o de creencias, los elementos de religión de Estado en un Estado laico, la libertad de religión o de creencias y el sistema escolar, la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay, y el derecho a la objeción de conciencia.

En sus conclusiones y recomendaciones, el Relator Especial valora positivamente el compromiso del Gobierno con los derechos humanos, en particular en la esfera de la libertad de religión o de creencias, así como el entorno abierto y tolerante de la sociedad en general. Al mismo tiempo, señala deficiencias de protección que pueden afectar negativamente al ejercicio efectivo de la libertad de religión o de creencias por personas que viven en situaciones de especial vulnerabilidad.

En este contexto, el Relator Especial alienta al Gobierno a: a) garantizar la aplicación exhaustiva y sistemática del principio de no discriminación por motivos de religión o creencias, incluso en lo que respecta a la concesión de subvenciones financieras a

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho figura en el anexo del resumen y se distribuye únicamente en español y en el idioma en que se presentó.

instituciones religiosas, como las universidades dirigidas por una determinada comunidad religiosa; b) revisar y modificar el actual requisito de registro anual impuesto a las comunidades religiosas no católicas o filosóficas; c) seguir apoyando el Foro Interreligioso establecido en 2009 y garantizar la participación abierta y transparente de todos los grupos y sectores de la sociedad interesados, incluidos los pueblos indígenas; d) prestar sistemáticamente atención a los posibles monopolios regionales *de facto* de las escuelas confesionales dirigidas por una comunidad religiosa determinada, en especial en las zonas rurales, en las que hay muy pocas escuelas públicas no confesionales; e) realizar una revisión crítica de la reglamentación vigente aplicable a las ceremonias oficiales de la policía, el ejército y otras instituciones públicas para asegurarse de que ningún miembro de esas instituciones se vea obligado, *de iure* o *de facto*, a asistir a actos religiosos en contra de su voluntad; f) prestar una atención más sistemática a la vulnerabilidad estructural de los indígenas, en especial en las zonas rurales; y g) seguir reconociendo el derecho a la objeción de conciencia en la ley y en la práctica, entre otros medios garantizando la independencia del recién establecido Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, asegurando un procedimiento justo y transparente y evitando que el servicio público sustitutivo no militar tenga efectos punitivos.

## Anexo

### Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt, acerca de su misión al Paraguay (23 a 30 de marzo de 2011)

#### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	4
II. Normas internacionales de derechos humanos .....	5–6	4
III. Marco jurídico interno sobre la libertad de religión o de creencias .....	7–15	5
IV. Demografía religiosa .....	16–18	7
V. Cuestiones relacionadas con el mandato .....	19–56	7
A. Observaciones generales sobre la situación de los derechos humanos .....	19–22	7
B. Garantías normativas y dificultades de aplicación de la libertad de religión o de creencias .....	23–28	8
C. Elementos de religión de Estado en un Estado laico .....	29–36	10
D. Libertad de religión o de creencias en el sistema escolar .....	37–44	12
E. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay .....	45–53	14
F. Derecho a la objeción de conciencia .....	54–56	16
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	57–65	18

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias visitó el Paraguay del 23 al 30 de marzo de 2011. El objetivo de su visita fue determinar tanto buenas prácticas como los posibles obstáculos nuevos o ya existentes al pleno ejercicio de la libertad de religión o de creencias en el país, de conformidad con las resoluciones 6/37 y 14/11 del Consejo de Derechos Humanos.

2. Ante todo, el Relator Especial quisiera expresar su agradecimiento al Gobierno del Paraguay por haberlo recibido en el marco de su invitación permanente a todos los titulares de mandatos de procedimientos especiales temáticos. El Relator Especial se reunió con representantes del Gobierno, incluidos el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro del Interior y el Viceministro de Culto, así como con funcionarios de alto nivel del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Educación y Cultura. También se reunió con representantes de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo presidida por el Ministerio de Justicia; el Fiscal General; el Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena; el Defensor del Pueblo; y autoridades provinciales de Ciudad del Este y Filadelfia (región del Chaco). Asimismo, se entrevistó con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas presentes en el Paraguay.

3. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con representantes de una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil, miembros de distintos grupos religiosos y representantes de pueblos indígenas. En Asunción, Ciudad del Este y Filadelfia se entrevistó, entre otros, con adventistas, anglicanos, ateos, budistas, miembros de la comunidad candomblé, católicos romanos, cristianos ortodoxos rusos, cristianos ortodoxos ucranianos, evangélicos, judíos, luteranos, menonitas, musulmanes, protestantes y testigos de Jehová.

4. En sus reuniones y entrevistas, el Relator Especial pudo mantener un diálogo muy abierto y franco en diversos entornos y apreció enormemente las valiosas aportaciones de las distintas partes interesadas. Asimismo, está muy agradecido por el excelente apoyo prestado a lo largo de su visita por el sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay, en particular por el equipo de la Asesora en Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Coordinador Residente.

## II. Normas internacionales de derechos humanos

5. El derecho a la libertad de religión o de creencias está consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>1</sup>, por ejemplo en los artículos 2, 18 a 20, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; los artículos 2, 14 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y el artículo 12 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. El Paraguay ha ratificado todos esos

---

<sup>1</sup> Véanse E/CN.4/2005/61, párrs. 15 a 20, y E/CN.4/2006/5, anexo. Véase también la recopilación de extractos de informes sobre el mandato preparados por el titular del mandato; puede consultarse (en inglés) en: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf).

tratados de derechos humanos, así como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Nº 169) de la Organización Internacional del Trabajo.

6. El Relator Especial también se guía para el desempeño de su mandato por otras declaraciones, resoluciones y directrices pertinentes de diversos órganos de las Naciones Unidas, como las del Comité de Derechos Humanos, la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos. De esos instrumentos, tienen particular pertinencia para el mandato los artículos 2, 18 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. El Relator Especial tiene en cuenta igualmente los instrumentos de derechos humanos aprobados a nivel regional que contienen disposiciones relativas a la libertad de religión o de creencias, por ejemplo los artículos 1, 12 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia conexa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **III. Marco jurídico interno sobre la libertad de religión o de creencias**

7. La Constitución del Paraguay, aprobada en 1992, reconoce en su artículo 24 la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley. En el párrafo 1 de ese artículo se establece además que ninguna confesión tendrá carácter oficial. Al mismo tiempo, en el artículo 82 se reconoce expresamente el protagonismo de la iglesia católica en la formación histórica y cultural de la nación y en el artículo 24, párrafo 2, se estipula que las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía. En el artículo 24, párrafo 3, se garantizan la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las impuestas en la Constitución y las leyes. Con arreglo al artículo 24, párrafo 4, nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología. En el artículo 25 se garantiza el pluralismo ideológico en el país.

8. En los artículos 46 y 47 de la Constitución se señala que no se admiten discriminaciones y se reconoce la igualdad de todos los habitantes. En el artículo 88 se establece que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales.

9. En el artículo 63 de la Constitución se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat, así como el derecho a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

10. En el artículo 74 de la Constitución también se garantiza la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.

11. Si bien en el artículo 37 de la Constitución se reconoce la objeción de conciencia en general por razones éticas o religiosas, en el artículo 129 se establece el servicio militar obligatorio. Quienes declaren su objeción de conciencia prestarán servicio en beneficio de la población civil, a través de centros asistenciales designados por ley y bajo jurisdicción civil. En el artículo 129 también se establece que la reglamentación y el ejercicio de este derecho no deberán tener carácter punitivo ni impondrán gravámenes superiores a los establecidos para el servicio militar.

12. La Ley N° 4013, promulgada el 18 de junio de 2010, reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar y establece la opción de prestar servicio sustitutivo en beneficio de la población civil. Con arreglo a su artículo 4, los objetores tienen, para formular la declaración de objeción, un plazo máximo de 20 días contados a partir de la fecha de notificación del enrolamiento en las fuerzas armadas. En el artículo 7 se establece la composición del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, que incluye el Defensor del Pueblo, el Presidente de la Comisión Permanente de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores, el Presidente de la Comisión Permanente de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados, un representante del Ministerio de Defensa y un representante de los objetores de conciencia, elegido por sorteo entre aquellos que hayan presentado su objeción en los últimos cinco años. En el artículo 20 se dispone que el objetor que no cumpla correctamente el servicio sustitutivo continuará afectado a las obligaciones del artículo 129 de la Constitución, que establece el servicio militar obligatorio. De conformidad con el artículo 21, los ciudadanos que hayan dejado constancia de su objeción antes de la promulgación de la Ley N° 4013 deberán optar entre prestar el servicio sustitutivo o pagar una contribución equivalente a cinco jornales. En el artículo 23 se estipula que, en estado de defensa nacional o de conflicto armado internacional, la prestación social sustitutiva consistirá necesariamente en el desarrollo de actividades de protección y defensa civil.

13. El Código Penal también contiene varios artículos relativos a cuestiones religiosas. Por ejemplo, en el artículo 158 se establece que el que destruyera total o parcialmente un objeto de veneración de una sociedad religiosa reconocida por el Estado o una cosa destinada al ejercicio del culto será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa. En el artículo 162 se considera hurto agravado, en cuyo caso la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años, cuando el autor hurta del interior de una iglesia o de otro edificio o lugar cerrado dedicado al culto, una cosa destinada al ejercicio del mismo o a la veneración religiosa. Además, en el artículo 233 del Código se establece que el que en forma idónea para perturbar la convivencia de las personas, públicamente, en una reunión o mediante publicaciones, ultrajara a otro por sus creencias, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.

14. En el Reglamento general de ceremonial y protocolo de la policía nacional, de 2006, también se hace referencia a ceremonias religiosas. Con arreglo a su artículo 97, se interpretará como ceremonia oficial religiosa todo acto solemne a realizarse con participación de efectivos de la policía conforme al ritual de la iglesia católica. En el artículo 99 se dispone que, en las ceremonias sin formación de efectivos, el personal permanecerá con la cabeza descubierta y participará de las correspondientes indicaciones del ritual católico.

15. En el artículo 91 del Código Civil se establece que son personas jurídicas las iglesias y las confesiones religiosas. Para registrarse oficialmente ante el Viceministerio de Culto, las comunidades religiosas deben presentar anualmente un formulario de solicitud de trámite de entidades y adjuntar al mismo una nota de solicitud de certificación de documentación anual de la entidad; una nómina de las autoridades de la congregación (nombre y apellido completo, número de documento de identidad y cargos, con la aclaración del período del ejercicio correspondiente); un cuestionario anual de entidades llenado; un formulario de datos personales llenado por las autoridades de la entidad; un formulario de registro de firmas de las principales autoridades de la entidad llenado; una copia del libro de acta por la cual se decide convocar a asamblea general, autenticada por escribano público; una copia de la publicación, en un medio masivo de comunicación, de la convocatoria a asamblea general, autenticada por escribano público; una copia del libro de acta de la asamblea general de la entidad, autenticada por escribano público; una copia de los estatutos sociales de la entidad, autenticada por escribano público; y una copia del

decreto por el cual se reconoce la personería jurídica a la entidad, autenticada por escribano publico<sup>2</sup>.

#### **IV. Demografía religiosa**

16. Según la información facilitada por el Ministerio de Educación y Cultura, en el Paraguay se han identificado históricamente alrededor de 470 religiones, 220 de las cuales están registradas oficialmente. La inmensa mayoría de la población es cristiana.

17. De conformidad con los datos del último censo oficial (2002), el 89,6% de la población paraguaya mayor de 10 años es católica romana. Además, un 6,8% de la población profesa una religión cristiana posterior al siglo XVI, incluidas las Asambleas de Dios, la Iglesia Bautista Maranata, la Iglesia Pentecostal, los Adventistas del Séptimo Día, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y los Testigos de Jehová. Asimismo, los fieles de las ramas de las iglesias ortodoxa, anglicana, luterana, presbiteriana y menonita que aparecieron a finales del siglo XVI representan el 0,54% de la población.

18. Un 0,6% de la población profesa religiones indígenas. Otras minorías religiosas son los bahaíes, los budistas, los hindúes, los judíos, los musulmanes y los practicantes del Reiyukai y el sintoísmo. Alrededor del 2% de la población no profesa ninguna religión o no respondió a la correspondiente pregunta en el censo de 2002. Está previsto que el próximo censo se lleve a cabo en 2012.

#### **V. Cuestiones relacionadas con el mandato**

##### **A. Observaciones generales sobre la situación de los derechos humanos**

19. Durante la visita del Relator Especial se mencionó reiteradamente la historia de dictadura del país. Varios interlocutores de la administración pública y de la sociedad civil se identificaron como antiguos miembros del movimiento de resistencia contra el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989). Algunos se refirieron a su propia experiencia personal de torturas y otras violaciones de los derechos humanos. Expresaron su convicción de que la conciencia pública del difícil legado político del país podía contribuir de manera importante a la credibilidad de la política de derechos humanos y la educación en materia de derechos humanos en el Paraguay. Al Relator Especial le impresionó particularmente la determinación de largo plazo mostrada por los miembros del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia y otras organizaciones de la sociedad civil para documentar los abusos de derechos humanos ocurridos durante la dictadura.

20. El Paraguay es hoy una democracia liberal sujeta a normas de derechos humanos garantizados por la Constitución de 1992, así como en virtud de la ratificación por el Estado de la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos. El Relator Especial pudo observar numerosos ejemplos de la buena voluntad y la firme determinación del Gobierno de respetar, proteger y seguir promoviendo los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas. Las perspectivas de afianzar una cultura de derechos humanos efectiva se ven reforzadas gracias a la labor de las organizaciones de la sociedad civil, algunas de las cuales promueven un amplio programa de derechos humanos, mientras que otras se centran en cuestiones específicas como la discriminación por motivos de género o los derechos de diferentes minorías. El Relator Especial valora el patente nivel de

<sup>2</sup> Véase [www.mec.gov.py/vmc/entradas/206242](http://www.mec.gov.py/vmc/entradas/206242).

profesionalidad alcanzado por las organizaciones de la sociedad civil. Otro elemento positivo es la puesta en marcha de dos planes de acción nacionales por parte del Gobierno. Si bien la decisión de establecer un plan nacional de acción en derechos humanos se había tomado poco antes de la visita, otro plan, el de educación en derechos humanos, ya se encontraba en la fase de consulta pública. En general, los planes de acción nacionales son una excelente oportunidad para reunir a todas las partes interesadas con el propósito de determinar con perspectiva crítica los objetivos comunes y las carencias existentes, y reforzar los mecanismos de aplicación.

21. Si bien por lo general el Relator Especial percibió una firme adhesión a los derechos humanos en el Estado y la sociedad, prácticamente todos los interlocutores del Gobierno y la sociedad civil coincidieron en que persistían múltiples problemas que era necesario abordar. Un importante problema que afecta principalmente a la situación de los derechos humanos en el Paraguay parece ser la debilidad de los mecanismos de aplicación. Habida cuenta de las enormes desigualdades sociales imperantes en ámbitos como el de la distribución de la riqueza, el acceso a la educación pública o privada, la influencia política, la situación de las minorías étnicas y lingüísticas, y las diferencias entre hombres y mujeres, la escasa presencia y capacidad de las instituciones públicas hace a determinados sectores de la población estructuralmente vulnerables a posibles violaciones de los derechos humanos, como en la esfera de la libertad de religión o de creencias, entre otras. Este problema parece ser aún más grave fuera de la capital, en especial en las zonas apartadas. Varios interlocutores afirmaron que en algunas regiones apartadas el Estado no tenía prácticamente presencia, por lo que las garantías y políticas de derechos humanos en esas zonas rara vez eran eficaces. Ello puede tener graves consecuencias, por ejemplo, para los pueblos indígenas, pero también para otras personas especialmente vulnerables, como los miembros de minorías étnicas, religiosas o sexuales, las mujeres, los niños y las personas que viven en la pobreza.

22. Si bien encontró un amplio consenso sobre muchas cuestiones y problemas relacionados con los derechos humanos, el Relator Especial también pudo determinar que algunos aspectos de su mandato eran motivo de controversia política. Los problemas que más tensiones suscitaron durante las entrevistas se referían a la aplicación de las políticas antidiscriminatorias en el sistema educativo, en especial en lo que respecta a la discriminación por motivos de género u orientación sexual. El Marco Rector Pedagógico, una iniciativa puesta en marcha recientemente por el Gobierno con la participación de la sociedad civil y el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay para proporcionar a los sectores de la población en situación de riesgo, como los jóvenes y las mujeres embarazadas, información y educación sobre salud sexual y reproductiva, había despertado una fuerte oposición entre los defensores de los valores familiares tradicionales. Al parecer, esa oposición a la iniciativa había recibido un gran apoyo de distintos grupos religiosos y algunos diputados. Una controversia política similar, que se hizo patente en muchas de las conversaciones mantenidas durante la visita al país, se refería a la importancia de los principios antidiscriminatorios en los programas de estudios escolares. En este contexto, el Relator Especial observó que la aprobación de la legislación de lucha contra la discriminación se había aplazado repetidamente debido a la oposición del Congreso y de algunos grupos religiosos y conservadores.

## **B. Garantías normativas y dificultades de aplicación de la libertad de religión o de creencias**

23. A nivel normativo, la Constitución de 1992 protege la libertad religiosa, de culto e ideológica. A fin de garantizar efectivamente a todos la libertad de religión o de creencias de manera no discriminatoria, la Constitución ha dejado de lado el concepto de una religión

de Estado. Mientras que antes de 1992 el catolicismo era la religión oficial del Estado, el Paraguay es ahora un país "laico" en el sentido de que el Estado ya no se identifica con una religión en detrimento de la igualdad de trato de los practicantes de otras religiones. Además, la Constitución garantiza el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio.

24. Las disposiciones normativas mencionadas no son promesas huecas. De hecho, el Relator Especial tuvo la clara sensación de que el Gobierno defiende los derechos humanos y respeta la libertad de religión o de creencias, tanto *de iure* como *de facto*. El Estado no adoctrina directa ni indirectamente a la población en materia de religión o de creencias, ni impone restricciones indebidas a la manifestación pública de diferentes convicciones religiosas y no religiosas. Distintos interlocutores de minorías religiosas o de creyentes, incluidas personas de convicciones no religiosas, coincidieron en esta valoración positiva.

25. Pese al tradicional predominio de la iglesia católica, cuyos fieles representan en la actualidad aproximadamente el 90% de la población total, el pluralismo religioso es una característica tangible de la sociedad actual, al menos en las zonas urbanas. En general la población parece aceptar las manifestaciones de la diversidad religiosa con relativa naturalidad y considera el pluralismo una característica normal de las sociedades modernas. Ello incluye la aparición de nuevos movimientos religiosos, pequeñas religiones y, en cierta medida, convicciones no religiosas que, no obstante, al parecer algunos sectores de la población siguen considerando bastante inusuales.

26. El Gobierno contribuye activamente al clima de apertura y tolerancia religiosa de la sociedad mediante la promoción de la comunicación entre las distintas comunidades religiosas. Un ejemplo es el Foro Permanente de Diálogo Interreligioso, establecido en 2009 por el Ministerio de Educación y Cultura, que cuenta entre sus miembros con practicantes de unas 115 religiones distintas. El Foro, que se reúne cuatro veces al año, también puede asesorar al Gobierno de manera oficiosa. Según la información recibida del Ministerio de Educación y Cultura, participan en el Foro desde la iglesia católica hasta grupos religiosos minoritarios, así como ateos y agnósticos.

27. En las reuniones celebradas fuera de la capital, el Relator Especial escuchó comentarios positivos de los miembros de algunas comunidades religiosas sobre la iniciativa de establecer el Foro Permanente de Diálogo Interreligioso. Sin embargo, los habitantes de las regiones no conocen claramente las funciones del Foro y saben poco acerca de su labor y su funcionamiento.

28. Pese a la defensa clara y verosímil de los derechos humanos que hace el Gobierno y al clima general de tolerancia religiosa que reina en la sociedad, los problemas que plantea el respeto de esos derechos en el Paraguay influyen también en la situación de la libertad de religión o de creencias. Como se ha mencionado, muchos de esos problemas se deben a una combinación de las extremas desigualdades de poder en la sociedad, por una parte, y la falta de suficientes mecanismos de protección de los derechos humanos, por la otra. En consecuencia, los miembros de las minorías tienen escasa protección frente a la presión social o la discriminación en situaciones de vulnerabilidad estructural. Ello puede dar lugar a la violación del derecho a manifestar las propias convicciones o creencias religiosas e incluso a situaciones en que las personas se vean expuestas al adoctrinamiento religioso de agentes sociales relativamente poderosos. Al parecer este problema es aún más grave en las zonas apartadas en que prácticamente no hay instituciones del Estado. La situación de los pueblos indígenas a este respecto requiere atención especial (véanse los párrafos 45 a 53 *infra*).

### C. Elementos de religión de Estado en un Estado laico

29. Si bien el Paraguay es en la actualidad un Estado laico en virtud de la Constitución, al parecer han subsistido algunos elementos de la tradición del catolicismo como religión del Estado. Por ejemplo, en la policía y el ejército algunas ceremonias siguen basándose, *de facto* y *de iure*<sup>3</sup>, en la fe católica. Según la información facilitada por el Defensor del Pueblo, se han presentado pocas quejas, o ninguna, contra esta práctica, pero parece plausible que los miembros de la policía o el ejército puedan sentirse presionados a participar en ceremonias basadas en una religión que no es la propia.

30. Algunos miembros de organizaciones de la sociedad civil también informaron sobre incidentes en que se había presionado a estudiantes para que participaran en ceremonias religiosas en la escuela. En algunos casos, al parecer, se esperaba incluso una participación activa en algunos ritos religiosos, por ejemplo que alumnos no católicos comulgaran. Además, la presencia de símbolos religiosos en las aulas de las escuelas públicas parece estar generalizada. Aparentemente tampoco en este caso se han presentado quejas oficiales, por lo que resulta difícil evaluar la situación general.

31. El Relator Especial quisiera reiterar en este contexto que la libertad de religión o de creencias también incluye el derecho "negativo" a no ser presionado, en especial por el Estado o las instituciones del Estado, a tomar parte en prácticas religiosas. A fin de evitar posibles malentendidos, desea aclarar que la libertad de religión o de creencias "negativa" no entraña el derecho a impedir que en el ámbito oficial se exhiban símbolos religiosos u otras manifestaciones de prácticas confesionales o religiosas. Esa exigencia obligaría obviamente al Estado a eliminar de los espacios públicos todos los símbolos religiosos, lo que iría claramente en contra del derecho humano a manifestar públicamente la propia religión o las propias creencias en forma individual o colectiva. En cambio, el propósito del elemento "negativo" de la libertad de religión o de creencias es garantizar que nadie pueda ser presionado, en especial por el Estado, a profesar o practicar una religión o una creencia en contra de sus propias convicciones. Las instituciones del Estado en las que se ejerce autoridad, como la policía, el ejército y las escuelas públicas, requieren salvaguardias especiales a este respecto.

32. Algunos protestantes se quejaron de trato desigual en la concesión de subvenciones a universidades religiosas. Mientras que las universidades católicas tradicionales se benefician de las ayudas financieras del Estado, al parecer una universidad protestante recientemente establecida no recibe subvenciones públicas comparables. El Relator Especial reitera que las normas internacionales de derechos humanos no obligan a los Estados a financiar escuelas religiosas con fondos públicos, aunque si el Estado decide hacerlo, esa financiación debe proporcionarse sin discriminación alguna<sup>4</sup>.

33. El sistema penitenciario es una institución del Estado en la que hasta hace poco la iglesia católica era la única confesión que estaba presente y participaba. El Relator Especial recibió información sobre la provechosa labor desempeñada por los capellanes católicos en las cárceles con el propósito humanitario de aliviar la difícil situación de los reclusos, y observa con satisfacción que al parecer se está tratando de incluir a capellanes de otras religiones, en especial protestantes, en el sistema penitenciario. De hecho, ya se han introducido algunos cambios en este sentido. El Relator Especial alienta a las autoridades a que adopten un enfoque inclusivo, de conformidad con las Reglas mínimas para el

<sup>3</sup> Véase el Reglamento general de ceremonial y protocolo de la policía nacional (mencionado en el párrafo 14), arts. 97 y 99.

<sup>4</sup> Véase A/HRC/16/53, párr. 54, y comunicación N° 694/1996 del Comité de Derechos Humanos, *Waldman c. el Canadá*, párr. 10.6.

tratamiento de los reclusos<sup>5</sup>. En la regla 41 se dispone que si el establecimiento contiene un número suficiente de reclusos que pertenezcan a una misma religión, se nombrará o admitirá un representante autorizado de ese culto que deberá ser autorizado para organizar periódicamente servicios religiosos y efectuar, cada vez que corresponda, visitas pastorales particulares a los reclusos de su religión. Si bien nunca debe negarse a un recluso el derecho de comunicarse con el representante autorizado de una religión, cuando este se oponga a ser visitado se deberá respetar en absoluto su actitud. El Relator Especial agradece la información suministrada por el Gobierno en el sentido de que en las fuerzas armadas ya no hay únicamente capellanes católicos.

34. Una cuestión polémica que se planteó repetidamente durante los debates en grupo fue la del registro anual de las comunidades religiosas o de creencias en el Viceministerio de Culto. El hecho de que solo la iglesia católica esté exenta de ese requisito parece constituir un trato privilegiado. Los miembros de grupos religiosos no católicos expresaron cierta frustración por sentirse discriminados a este respecto y algunos se quejaron del carácter oneroso y excesivamente burocrático del proceso. En este contexto, se mencionó como ejemplo el requisito de presentar un certificado de buena conducta de la policía, que algunos miembros de grupos minoritarios consideraban insultante. Si bien el ejercicio de la libertad de religión o de creencias en sí mismo no parece depender del registro público, algunas cuestiones importantes asociadas a la condición que se tenga, como los privilegios fiscales y el hecho de tener personalidad jurídica, dependen en realidad del registro oficial, que efectivamente tiene efectos prácticos en los derechos de las comunidades religiosas. No obstante, incluso los interlocutores que criticaron el requisito del registro anual no creían que el Estado tuviera la intención de ejercer un control autoritario a ese respecto. Al mismo tiempo, algunos expresaron su temor de que, en circunstancias políticas distintas, el procedimiento de registro obligatorio pudiera convertirse en un instrumento de control.

35. El Relator Especial desea reiterar que el registro en organismos públicos no constituye una condición previa para practicar la propia religión o las creencias en forma individual o colectiva<sup>6</sup>. Además, todo procedimiento de registro de las asociaciones religiosas debe ser transparente, incluso en lo que respecta a la duración del proceso. Los trámites de registro deben ser sencillos y rápidos y no deben depender del análisis del contenido sustantivo de las creencias. Tampoco deben discriminar a determinadas religiones o creencias y no deben permitirse disposiciones imprecisas que otorguen al Gobierno excesiva discreción para autorizar el registro.

36. El Relator Especial observó que, como era de esperar, en los debates sobre el carácter laico del Estado del Paraguay, se plantearon conceptos muy diferentes del laicismo. Algunos interlocutores opinaron que, dado el constante predominio del catolicismo en la vida pública y política, el Estado solo era laico en la forma. Otros en cambio manifestaron su temor de que el Estado laico pudiera adoptar políticas antirreligiosas que propugnaran los llamados "valores laicos", en especial en el delicado ámbito de la educación. Una tercera corriente valoró positivamente el marco constitucional vigente y destacó la necesidad de que el Estado fuera laico para ser justo e incluir a todas las personas de distintas religiones o creencias. El Relator Especial comparte esta última opinión. Aprecia el laicismo del Estado como principio normativo destinado a garantizar sin discriminación el ejercicio de la libertad de religión o de creencias para todos los ciudadanos y residentes, independientemente de sus convicciones.

---

<sup>5</sup> Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) y 2076 (LXII).

<sup>6</sup> Véanse E/CN.4/2005/61, párrs. 56 a 58, y A/65/207, párrs. 21 a 23.

## D. Libertad de religión o de creencias en el sistema escolar

37. Según la información recibida de diversas partes interesadas, el programa de estudios de la enseñanza pública del Paraguay ya no incluye clases de religión obligatorias, que se suprimieron en 2008 y en las escuelas públicas se enseñan diferentes tradiciones religiosas a fin de ampliar los conocimientos de los alumnos. Este tipo de enseñanza ya no pretende instruir a los alumnos sobre los principios de una religión determinada. Si bien algunos miembros de comunidades religiosas lamentaban este cambio, que percibían como una señal de la pérdida de la importancia de la religión en la vida pública, otros interlocutores estimaban que en la práctica la enseñanza pública seguía basándose en gran medida en el catolicismo debido a su tradicional predominio en la sociedad. Los representantes de minorías religiosas expresaron el deseo de que el material didáctico utilizado en las escuelas fuera más inclusivo y proporcionara también información sustantiva e imparcial sobre grupos religiosos no pertenecientes a las principales iglesias cristianas.

38. El Relator Especial destaca que la enseñanza escolar desempeña un papel decisivo en la constante labor encaminada a eliminar los estereotipos y prejuicios que suelen dificultar el florecimiento de una sociedad abierta y pluralista. Una forma de superar los estereotipos podría ser tener en cuenta el punto de vista de las diferentes religiones y creencias invitando a representantes de los respectivos grupos a participar en los procesos de elaboración de los planes de estudios y el material didáctico. Los programas de capacitación docente también podrían contribuir a mejorar la comprensión de las distintas religiones. Si los programas escolares incluyen clases de una religión determinada, algo que no ocurre en la actualidad en el sistema de enseñanza pública, debe ofrecerse la posibilidad de no recibir dicha instrucción sin que ello acarree excesivos trámites a fin de garantizar que nadie reciba esa instrucción en contra de su voluntad o, en el caso de los niños, de la voluntad de sus padres o tutores.

39. Además de las escuelas públicas, en el Paraguay hay una gran variedad de escuelas privadas, incluidas muchas escuelas confesionales católicas y protestantes y algunas escuelas islámicas. Las escuelas privadas pueden responder a necesidades o intereses educativos más específicos de los padres y los niños, en particular con respecto a la religión o las creencias. Así, las que tienen un perfil religioso específico pueden ser particularmente atractivas para los practicantes de esa religión, pero también pueden serlo para los padres o niños de otras religiones o creencias. De hecho, muchas escuelas privadas del Paraguay parecen tener buena reputación como "escuelas de calidad". Además, según información recibida del Ministerio de Educación y Cultura, muchas escuelas confesionales muestran un compromiso admirable con la atención de las necesidades de las familias pobres y sus hijos.

40. Sin embargo, pueden surgir problemas cuando las escuelas privadas con una orientación religiosa específica tienen un monopolio *de facto* en una determinada localidad o región. En tales situaciones, algunos padres y alumnos pueden no tener más remedio que evitar la enseñanza escolar basada en una religión distinta de sus propias convicciones religiosas o filosóficas, lo que vulneraría su libertad de religión o de creencias.

41. En su visita a Filadelfia, en la región del Chaco, el Relator Especial pudo comprobar que la inmensa mayoría de las escuelas del distrito eran dirigidas por menonitas, que por lo general asignan una gran importancia a la enseñanza de la Biblia en el programa escolar. En otras regiones, las escuelas católicas son tan numerosas que, de hecho, prácticamente constituyen un monopolio. En esos casos, corresponde al Estado, como garante de los derechos humanos, asegurar el efectivo respeto de la libertad de religión o de creencias de todos en las escuelas privadas, lo que incluye el derecho de los alumnos a no recibir clases de religión en contra de su voluntad y el derecho de los padres o tutores legales a garantizar a sus hijos una educación religiosa y moral acorde a sus propias convicciones. Tampoco en

este caso el Relator Especial recibió información sobre la presentación de quejas concretas al respecto. Sin embargo, desea alentar al Gobierno a que preste una atención sistemática a las situaciones de particular vulnerabilidad que pueden producirse a causa de los monopolios regionales *de facto* de las escuelas religiosas y a que establezca las salvaguardias adecuadas.

42. En las conversaciones sobre la enseñanza escolar, el Relator Especial fue testigo en repetidas ocasiones de encendidos debates sobre el Marco Rector Pedagógico (véase el párrafo 22 *supra*) puesto en marcha por el Gobierno para proporcionar, como parte del programa de estudios obligatorio, información sobre salud sexual y reproductiva. Mientras que los interlocutores de sectores gubernamentales específicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres y representantes de minorías sexuales apoyaban firmemente la iniciativa, algunos vocales de iglesias cristianas y otros grupos religiosos expresaron en la mayoría de los casos reservas o incluso una fuerte oposición. Los defensores del Marco situaban la iniciativa en el contexto de la actual lucha contra la discriminación por motivos de género. Los opositores, por su parte, consideraban que iba claramente en contra de sus propias convicciones religiosas o morales y que sus preocupaciones no se habían tomado en serio. Esta enconada controversia no solo provocó un bloqueo en el Parlamento y divisiones en la sociedad en general, sino que también afectó negativamente a la vida escolar. Según las denuncias recibidas de representantes de la sociedad civil, algunas organizaciones religiosas se dirigieron abiertamente a jóvenes alumnos en campañas públicas para pedirles que firmaran peticiones contra el Marco. El Relator Especial recibió también información fidedigna sobre actos de intimidación y acoso por parte de grupos religiosos contrarios al Marco que, en algunos casos, habían llegado casi a la violencia física y habían provocado la cancelación de reuniones de información pública sobre la iniciativa.

43. El Relator Especial no cree estar en condiciones de realizar un análisis en profundidad del complejo conflicto en torno al Marco Rector Pedagógico ni de dar consejos concretos sobre la forma de actuar. Sin embargo, tuvo la clara sensación de que se había interrumpido parcialmente la comunicación entre las corrientes opuestas, lo que había provocado amargura, desconfianza y falta de entendimiento mutuo. En este contexto, considera que todo acto de intimidación y hostigamiento es inaceptable y desea recordar que el Consejo de Derechos Humanos ha propugnado en numerosas ocasiones un enfoque holístico de los derechos humanos que, según estima, se refuerzan mutuamente. Ello también incluye la relación entre la libertad de religión o de creencias y el derecho a no ser discriminado por motivos de género u orientación sexual. Según la Declaración y el Programa de Acción de Viena que se acordaron en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí"<sup>7</sup>. Además, en lo que respecta al derecho a la vida, a la salud y a la educación, el Relator Especial se remite a las recomendaciones pertinentes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>8</sup>,

<sup>7</sup> A/CONF.157/24 (Part I), cap. III, parte I, párr. 5.

<sup>8</sup> "El Comité alienta encarecidamente al Estado parte a que tome las medidas legislativas necesarias para solucionar el problema de la mortalidad de las mujeres a causa de abortos clandestinos y le recomienda que en los programas escolares los temas de educación sexual y de métodos de planificación familiar sean abordados abiertamente, de tal manera que contribuyan a prevenir los embarazos precoces y la transmisión de enfermedades sexuales. Le recomienda también que adopte una ley sobre salud sexual y reproductiva compatible con las disposiciones del Pacto. El Estado parte debe también continuar con sus esfuerzos para disminuir la mortalidad materna e infantil" (E/C.12/PRY/CO/3, párr. 32).

el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>9</sup> y el Relator Especial sobre el derecho a la educación<sup>10</sup>.

44. Desde esa perspectiva, al parecer, siempre habría que buscar sinergias entre diferentes derechos humanos, incluso en situaciones en que se invoquen derechos que parezcan ser o sean contradictorios. Evidentemente, no es una tarea fácil y no puede garantizarse un resultado positivo. En todo caso, sería un error suponer que hay una contradicción inherente entre la libertad de religión o de creencias, por una parte, y los derechos relacionados con el género, por otra. En cambio, el derecho humano a la libertad de religión o de creencias puede en sí mismo constituirse en una forma de empoderamiento, por ejemplo para la mujer, que le permita participar activamente en la interpretación o reinterpretación de las fuentes y la tradición religiosas a fin de superar las justificaciones tradicionales de las estructuras patriarcales. En tal sentido, el Relator Especial quisiera citar a la anterior titular del mandato, que señaló que "ya no puede considerarse tabú exigir que los derechos de la mujer primen sobre las creencias intolerantes que se aducen para justificar la discriminación por motivos de género"<sup>11</sup>.

## E. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay

45. Los pueblos indígenas del Paraguay han sufrido durante años discriminación, abandono, hostigamiento y explotación económica. Un dirigente indígena del Chaco resumió del siguiente modo las dificultades a que se enfrentaban en una entrevista con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en 2009:

... No se tiene acceso a los territorios ancestrales porque todo es propiedad privada y así es muy difícil recuperarlo. Nuestro territorio tradicional está siendo desmontado y destruido por la agroganadería. La sociedad no indígena nos impone proyectos y planes sin consultar, a pesar de que se trata de territorio ancestral... también afectan la cultura tradicional, incluso las prácticas religiosas y creencias indígenas, las que ya fueron totalmente invadidas y no fueron respetadas para nada. En las comunidades también hay religiosos no indígenas que ya no dejan trabajar a los chamanes. Casi nulo es el acceso a la salud... Hace falta el acceso a la educación, pero para eso falta apoyo del Gobierno, y no hay escuelas en todas las comunidades. El Gobierno y sus instancias oficiales no comunican, ni preguntan... a las comunidades, ni respetan la forma propia de nuestra organización... También estamos muy mal pagados por el trabajo que realizamos<sup>12</sup>.

46. El Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales sobre el Paraguay de enero de 2010<sup>13</sup>, expresó preocupación por el limitado disfrute de los derechos por parte de los niños indígenas y, en particular, su acceso restringido a los servicios de educación y salud, la tasa desproporcionadamente alta de desnutrición y las tasas de mortalidad maternoinfantil que los afectan. El Comité recomendó al Paraguay que adoptara todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños indígenas contra la

<sup>9</sup> "El Comité instó al Gobierno a que fortaleciera la ejecución de programas y políticas encaminados a brindar un acceso efectivo a las mujeres a la información sobre la atención y los servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles, con la mira de prevenir abortos clandestinos" (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, párr. 33).

<sup>10</sup> "A la luz de estas conclusiones, el Relator Especial recomienda al Gobierno del Paraguay: [...] g) Incluir en la política educativa un plan transversal de género, que fomente la inclusión de educación sexual y reproductiva en el currículum" (A/HRC/14/25/Add.2, párr. 82).

<sup>11</sup> A/65/207, párr. 69.

<sup>12</sup> Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Misión al Paraguay, puede consultarse en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII\\_Mission\\_Report\\_Paraguay\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_ES.pdf), pág. 11.

<sup>13</sup> CRC/C/PRY/CO/3, párrs. 79 y 80.

discriminación y garantizar que esos niños disfrutaran de los derechos consagrados en el ordenamiento interno y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

47. Según la información suministrada por los representantes de diferentes pueblos indígenas y las conversaciones mantenidas con ellos por el Relator Especial en Asunción, Ciudad del Este y Filadelfia, la imposición de doctrinas y prácticas religiosas en contra de su voluntad parece persistir en cierta medida en la actualidad. Esta evaluación crítica fue corroborada por el Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena y por otros expertos que trabajan en esa esfera.

48. La mayoría de los interlocutores indígenas coincidió en que la actitud general hacia sus creencias y prácticas tradicionales se había vuelto más respetuosa en los últimos años. Si bien en el pasado algunos misioneros cristianos consideraban que las prácticas culturales o religiosas tradicionales, como los rituales curativos chamanistas, eran "satánicas", afortunadamente esas actitudes son hoy bastante inusuales. Además, las iniciativas destinadas a recuperar el patrimonio cultural, lingüístico y espiritual de los pueblos indígenas pueden contar ahora con el apoyo político y financiero de importantes corrientes de las iglesias cristianas en el Paraguay y a nivel internacional. La iglesia católica en particular parece haber cambiado en gran medida su anterior actitud paternalista por una solidaridad activa con los pueblos indígenas en su lucha por mejorar sus condiciones de vida. También se citaron ejemplos positivos con respecto a las iglesias protestantes.

49. Sin embargo, pese a esos alentadores avances, algunos indígenas también denunciaron la persistencia de prácticas o políticas de paternalismo religioso que pueden vulnerar su libertad de religión o de creencias. Por ejemplo, mencionaron varios casos en que se obligaba a los indígenas a cumplir normas religiosas para percibir prestaciones materiales u obtener empleo. Este problema se puso claramente de manifiesto durante la visita del Relator Especial a Filadelfia, una ciudad de la región del Chaco fundada hace tres generaciones por colonos menonitas. Los menonitas son una comunidad protestante con raíces en los Países Bajos y Alemania que ha sufrido persecución religiosa durante siglos. Los antepasados de muchos de los que ahora viven en Filadelfia huyeron de la antigua Unión Soviética, donde los menonitas habían sido objeto de discriminación y persecución política crueles, incluidas deportaciones y matanzas. Desde su asentamiento en el Chaco a partir de fines de la década de 1920, los menonitas se han convertido en una comunidad cada vez con más poder social y económico y en la actualidad dirigen importantes empresas agroindustriales en grandes zonas de esa región. No obstante, debido al extraordinario éxito económico de los menonitas, los indígenas que tradicionalmente viven en la misma región se encuentran a menudo en una situación de dependencia económica unilateral, lo que a su vez los hace vulnerables a la imposición de normas y prácticas religiosas, a veces en contra de su voluntad. Algunos menonitas corroboraron implícitamente esas denuncias de los indígenas al expresar su convicción de que la probidad moral, que vinculan fuertemente a la observancia de los valores cristianos, podía ser un criterio legítimo para contratar, o no, a un indígena.

50. Asimismo, al parecer algunos grupos misioneros, como "Pueblo de Dios" o "Misión Nuevas Tribus", han ejercido presión psicológica en los miembros de comunidades indígenas para que abandonasen por completo sus rituales religiosos tradicionales, amenazándolos con duros castigos en el más allá. Los agresivos métodos que, al parecer, emplean esos grupos fueron muy criticados por los representantes de los pueblos indígenas, así como por el Instituto Paraguayo del Indígena.

51. El Relator Especial reitera en este contexto que las actividades misioneras en sí están claramente comprendidas en el ámbito de la libertad de religión o de creencias. De conformidad con el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda persona merece el respeto y la protección de su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección. Sin embargo, la libertad de elección relacionada con la religión

o las creencias obviamente depende de la posibilidad de comunicar las propias convicciones religiosas o no religiosas, recibir información y tratar de convencer a otros. Por tanto, la libertad de religión o de creencias es un derecho con una marcada dimensión comunicativa que incluye actividades misioneras personales u organizadas. Al mismo tiempo, también es evidente que las actividades misioneras no deben nunca constituir una imposición *de facto* de convicciones o normas en contra de la voluntad de las personas o grupos a quienes van dirigidas, por ejemplo explotando su vulnerabilidad económica. El Gobierno es responsable de proporcionar una protección efectiva contra esas prácticas. En su Observación general N° 22 (1993) sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, el Comité de Derechos Humanos destacó que el artículo 18, párrafo 2, "prohíbe las medidas coercitivas que puedan menoscabar el derecho a tener o a adoptar una religión o unas creencias" y que "la misma protección se aplica a los que tienen cualquier clase de creencias de carácter no religioso"<sup>14</sup>.

52. Los interlocutores de las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos religiosos y los pueblos indígenas coincidieron en gran medida en que el principal problema a este respecto era la falta de mecanismos de protección eficaces. Ese problema era particularmente tangible en la región del Chaco, y muy probablemente era aún más grave en las zonas apartadas más o menos ajenas al control del Estado, incluidas las zonas en que las comunidades indígenas han preferido permanecer aisladas.

53. En este contexto, en el Proyecto de directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco<sup>15</sup> se señala lo siguiente:

... hay que atenerse a las obligaciones internacionales y regionales asumidas por los gobiernos de la región, y aplicar como mecanismo de resolución de conflictos los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencias como *Yakye Axa c. el Paraguay* o *Xawhonamaxa c. el Paraguay*, según las cuales la relación que los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial tienen con la tierra y los territorios, junto con la situación de vulnerabilidad, puede llevar a una preeminencia de sus derechos territoriales sobre los intereses económicos y los intereses que defina el Estado.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras<sup>16</sup>.

## F. Derecho a la objeción de conciencia

54. El Relator Especial celebra que el artículo 37 de la Constitución reconozca expresamente el derecho a la objeción de conciencia por razones éticas o religiosas.

<sup>14</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/48/40)*, vol. I, anexo VI, párr. 5.

<sup>15</sup> A/HRC/EMRIP/2009/6, párr. 45.

<sup>16</sup> Véanse el caso de *la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, sentencia de 31 de agosto de 2001, serie C, N° 79, párr. 149; el caso *Masacre Plan de Sánchez*, sentencia de 19 de noviembre de 2004, serie C, N° 116, párr. 85; y el caso *Comunidad indígena Yakye Axa*, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C, N° 125, párrs. 131 y 135 ("La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituida a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no solo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural").

Además, el número relativamente elevado de objetores de conciencia en el Paraguay demuestra que actualmente la garantía constitucional de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio se respeta en la práctica. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos lamentó, en sus observaciones finales de octubre de 2005 sobre el Paraguay, que las zonas rurales no parecían contar con acceso a la información sobre la objeción de conciencia y recomendó la difusión adecuada de información sobre su ejercicio entre toda la población<sup>17</sup>.

55. En la Ley N° 4013, promulgada el 18 de junio de 2010, se estableció un nuevo procedimiento para el reconocimiento de los objetores de conciencia y un servicio civil sustitutivo. Queda por ver si esta ley vulnerará el derecho a la objeción de conciencia, algo que temen algunas organizaciones de la sociedad civil. Varias disposiciones de la Ley N° 4013 plantean problemas para algunas partes interesadas, incluidas asociaciones de objetores de conciencia. Por ejemplo, no está claro lo que ocurriría si los objetores, para declarar su objeción, incumplieran el plazo de 20 días contados a partir de la notificación del enrolamiento en el ejército, establecido en el artículo 4. Las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron la imparcialidad de la composición del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, habida cuenta de la participación de un representante del Ministerio de Defensa. Asimismo, la formulación del artículo 20 es confusa y puede implicar que quienes no cumplan debidamente el servicio sustitutivo podrían verse obligados a cumplir el servicio militar. Además, el artículo 21 fue criticado por inconstitucional al poder aplicarse retroactivamente a quienes hubiesen declarado su objeción antes de la promulgación de la Ley N° 4013, por lo que puede tener un efecto punitivo que podría ser contrario al espíritu del artículo 129 de la Constitución. Por otra parte, puede interpretarse que el artículo 23 de la Ley N° 4013 sobre la "defensa civil" en estado de defensa nacional o de conflicto armado internacional implica que puede obligarse a los objetores de conciencia a participar en actividades de naturaleza militar.

56. El Relator Especial desea reiterar que los objetores de conciencia deberían ser eximidos de participar en el combate, pero podría exigírseles que prestaran diversos tipos de servicios sustitutivos comparables, que en todos los casos deberían ser compatibles con las razones de su objeción de conciencia<sup>18</sup>. También se podría pedir a los objetores que prestaran un servicio sustitutivo útil de interés público, que podría estar orientado a la promoción social, o al desarrollo o fomento de la paz y el entendimiento internacionales. En lo posible, un tribunal imparcial constituido a tal fin o un tribunal civil ordinario deberían adoptar la decisión sobre el estatuto de objetor, aplicando para ello todas las salvaguardias jurídicas establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Siempre debería poderse ejercer el derecho de recurrir ante un órgano independiente de la justicia civil. El órgano encargado de adoptar la decisión debería ser totalmente independiente de las autoridades militares y debería concederse al objetor de conciencia una audiencia, así como el derecho a representación letrada y a convocar a los testigos pertinentes. En cuanto a los plazos estrictos para solicitar la condición de objetor de conciencia, el Relator Especial recuerda que la objeción de conciencia puede surgir con el tiempo, a veces incluso después de que una persona haya participado en maniobras o actividades militares, por lo que debe evitarse la imposición de plazos estrictos<sup>19</sup>. El Relator Especial agradece la aclaración hecha por el Gobierno en el sentido de que el nuevo servicio sustitutivo no tendrá un propósito ni un efecto punitivo.

<sup>17</sup> CCPR/C/PRY/CO/2, párr. 18.

<sup>18</sup> Véanse E/CN.4/1992/52, párr. 185, y A/HRC/6/5, párr. 22.

<sup>19</sup> Véase E/CN.4/2006/5/Add.1, párr. 138.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

57. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, el Estado está obligado a garantizar los derechos humanos de manera integral. Existe en la actualidad un acuerdo general en el sentido de que las obligaciones del Estado abarcan tres niveles, a saber: a) respetar los derechos humanos en las políticas e instituciones del propio Estado; b) proteger los derechos de su posible violación por terceros; y c) promover el disfrute efectivo de los derechos humanos contribuyendo a una cultura sostenible de derechos humanos en la sociedad en general.

58. En lo que respecta a la primera obligación del Estado, la de respetar el derecho humano a la libertad de religión o de creencias, el Paraguay es sin duda un ejemplo positivo. El Gobierno muestra una clara adhesión a los derechos humanos, incluidas la libertad de religión o de creencias, un derecho humano consagrado en la Constitución y reforzado en virtud de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes. Aunque al parecer subsisten algunos aspectos de la tradición de religión de Estado en determinados entornos institucionales, como la policía, el ejército y las escuelas públicas, el Paraguay se considera oficialmente un Estado laico que aspira a garantizar el ejercicio de la libertad de religión o de creencias de manera inclusiva y no discriminatoria. Hasta la fecha el Paraguay ha respetado la objeción de conciencia al servicio militar y se espera que esta práctica se mantenga en virtud de la Ley N° 4013.

59. Por otra parte, queda mucho por hacer. El Relator Especial recomienda al Gobierno que considere la posibilidad de revisar los requisitos de registro y reinscripción anual exigidos a los grupos religiosos no católicos y filosóficos, requisitos que en opinión de los miembros de esos grupos son cada vez más onerosos e innecesariamente burocráticos.

60. Las deficiencias más importantes se refieren a la segunda obligación del Estado, a saber, la de proteger eficazmente los derechos humanos en la sociedad en general, dada la situación general de los frágiles mecanismos de protección agravada por las pronunciadas desigualdades de poder en la sociedad. El ejemplo más claro es la falta de una presencia eficaz del Estado en algunas zonas, como la región del Chaco, en que viven muchos pueblos indígenas.

61. Si bien la cuestión relativa a la medida en que los pueblos indígenas siguen sufriendo la imposición indebida de doctrinas religiosas en contra de su voluntad sigue siendo polémica, no cabe ninguna duda de que su vulnerabilidad estructural requiere una intervención proactiva del Estado. Desde una perspectiva de derechos humanos, está muy claro que la posibilidad de realizar actividades misioneras está comprendida en el ámbito de la libertad de religión o de creencias, que naturalmente incluye el derecho a difundir públicamente las propias creencias y a tratar de convencer a otros. También está claro, sin embargo, que nunca deben explotarse las situaciones de vulnerabilidad estructural en el contexto de las actividades misioneras. El Estado del Paraguay está obligado a hacer todo lo posible por reducir los riesgos que ello conlleva, por ejemplo facilitando información, intermediando y ofreciendo posibilidades de reparación judicial y de divulgación, en especial a la población indígena.

62. También debe prestarse atención a las situaciones de monopolio regional *de facto* de las escuelas confesionales, que implican el riesgo estructural de que se vulnere la libertad de religión o de creencias, en especial de los estudiantes y padres pertenecientes a minorías. Asimismo, el Relator Especial alienta al Gobierno a que siga desarrollando su legislación de lucha contra la discriminación, algo fundamental

para proteger los derechos humanos contra posibles violaciones por parte de terceros. El actual proyecto de ley contra todas las formas de discriminación ha recibido el apoyo expreso del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/PRY/CO/3, párr. 25), así como en el contexto del examen periódico universal (A/HRC/17/18, párr. 85.26). También en lo que respecta a la protección de los derechos frente a posibles infracciones por terceros, deben rechazarse los actos de intimidación u hostigamiento denunciados en el contexto de los debates públicos sobre el Marco Rector Pedagógico. Todas las partes deben poder ejercer todos los derechos humanos, incluidas la libertad de opinión y de expresión y la libertad de religión o de creencias, sin presiones de ningún tipo.

63. El tercer nivel de las obligaciones del Estado corresponde a la promoción de una cultura de derechos humanos en la sociedad. Naturalmente, la educación en derechos humanos, que tiene por objeto eliminar los estereotipos de las minorías religiosas o de creencias, así como de otras minorías y de las mujeres, es muy importante a este respecto. Otra forma de promover una cultura de derechos humanos consiste en facilitar la comunicación entre religiones y creencias. El Foro Permanente de Diálogo Interreligioso organizado por el Ministerio de Educación y Cultura es un ejemplo positivo en este sentido.

64. Teniendo en cuenta estas observaciones generales, el Relator Especial alienta al Gobierno a:

a) Asegurar la aplicación exhaustiva y sistemática del principio de no discriminación por motivos de religión o de creencias, en particular en lo que respecta a la concesión de subvenciones financieras a instituciones religiosas, como las universidades dirigidas por una determinada comunidad religiosa.

b) Examinar y modificar el actual requisito de registro anual impuesto a las comunidades religiosas no católicas o filosóficas; de considerarse necesario, el procedimiento de registro debe ser rápido, transparente y no discriminatorio, y también debe quedar claro que el registro no afecta al ejercicio de la libertad de religión o de creencias en sí mismo.

c) Seguir apoyando el Foro Permanente de Diálogo Interreligioso y garantizar la participación abierta y transparente de todos los grupos y sectores de la sociedad interesados, incluidos los pueblos indígenas, así como la concienciación adecuada de las comunidades interesadas con respecto a su labor y sus actividades.

d) Prestar atención sistemática a los posibles monopolios regionales *de facto* de las escuelas confesionales dirigidas por una determinada comunidad religiosa, en especial en las zonas rurales, en las que faltan escuelas públicas no confesionales. Pese a reconocer la contribución positiva de las escuelas confesionales, el Gobierno también debe velar, mediante una reglamentación adecuada, por que los estudiantes no se vean obligados de hecho a asistir a clases de religión o a prácticas religiosas en contra de su voluntad o la de sus padres.

e) Realizar una revisión crítica de la reglamentación vigente aplicable a las ceremonias oficiales de la policía, el ejército y otras instituciones públicas para asegurarse de que ningún miembro de esas instituciones se vea obligado, *de iure* o *de facto*, a participar en prácticas religiosas en contra de su voluntad.

f) Prestar una atención más sistemática a la vulnerabilidad estructural de las comunidades indígenas, en especial en las zonas rurales. Pese a que la libertad de religión o de creencias comprende naturalmente la libertad de llevar a cabo actividades misioneras, el Gobierno debe garantizar, mediante aclaraciones, mediaciones, reparaciones judiciales y otras medidas apropiadas, que no se presione a

los indígenas para que asistan a ceremonias religiosas o participen de otro modo en actividades religiosas como condición previa *de facto* para obtener un empleo o percibir importantes prestaciones materiales.

g) Seguir reconociendo el derecho a la objeción de conciencia en la ley y en la práctica, entre otros medios, garantizando la independencia del recién establecido Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, asegurando procedimientos justos y transparentes y manteniendo los principios no punitivos del servicio público sustitutivo no militar.

65. El Relator Especial aprecia la puesta en marcha del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. En general, los planes de acción nacionales son una excelente oportunidad para reunir a todas las partes interesadas con el propósito de determinar con perspectiva crítica los objetivos comunes y las carencias existentes, y reforzar los mecanismos de aplicación. Ello también permitirá examinar cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias. Claramente, queda mucho por hacer para lograr una aplicación más efectiva de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a la no discriminación. Al mismo tiempo, la apertura de la que ha sido testigo el Relator Especial a nivel tanto gubernamental como social le lleva a creer que los planes de acción nacionales tendrán éxito.

---