

Derechos de la infancia y la adolescencia





A un año de vigencia del nuevo Código

Heve Otero

Coordinadora por los Derechos de la
Infancia y la Adolescencia (CDIA)*

La infancia y la adolescencia, como uno de los sectores más sensibles a la crisis económica agudizada en el año, ha acusado recibo de los recortes presupuestarios, huelgas, ausencia de rubros y suspensión de servicios en las áreas de salud y educación. Sin embargo, se destacan como logros la creación de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y la paulatina articulación de una sociedad civil sensibilizada y organizada alrededor del tema de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

* La CDIA es una asociación de organizaciones no gubernamentales conformada por Atyha, BECA, Callescuola, CAMSAT, CECTEC, CIRD, ESAP, Fundación Don Bosco, Fundación Vida Plena, Global... Infancia, Hermanas del Buen Pastor, INECIP, Luna Nueva, Plan Internacional, Rondas, SERPAJ-PY y Alternativa CIED.

INTRODUCCIÓN

Paraguay es Estado Parte de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley N° 54/90) y del Protocolo Adicional Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (Ley N° 1.897/02)¹. En marzo del 2001 se promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/01), luego de cinco años de trámites en el Congreso Nacional. Esta legislación representó un avance sustantivo en materia de instrumentos jurídicos para el Paraguay, en el cumplimiento de los compromisos internacionales de actualizar la legislación sobre infancia a la Convención, incorporando el principio de interés superior del niño y la niña y la doctrina de la protección integral.

El Código de la Infancia entró en vigencia en diciembre del 2001, seis meses después de promulgado, como lapso que se otorgó para la preparación de las instituciones que se verían afectadas con la entrada en vigencia de la norma.

Sin embargo, dicha preparación no existió, por lo que la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, creada por el Código como autoridad central en materia de políticas de infancia, no ha tenido presupuesto para el año 2002. Su actividad se vio muy limitada por esta causa, y la institución se encuentra a la espera de una ampliación presupuestaria de 118 millones de guaraníes (aproximadamente 18 mil dólares). Su funcionamiento está sujeto por el momento a la cooperación técnica internacional y a técnicos voluntarios.

No obstante, la implementación de la Secretaría fue un logro al ser aprobado el nuevo Código. Esta Secretaría, de acuerdo con la nueva norma, tiene entre sus funciones la puesta en marcha y coordinación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez, con los correspondientes Consejos de representación a nivel municipal, departamental y central. En cada uno de estos consejos estarán representados organismos gubernamentales, no gubernamentales, y los niños, niñas y adolescentes tendrán representación en los dos primeros niveles (local y departamental).

En el marco de sus funciones, la Secretaría ha comenzado a realizar las primeras convocatorias para la elaboración de un Plan Nacional de la Infancia, que se estima estará listo a fines de año. En este proceso, la Secretaría ha llamado a algunos sectores del área infancia para reuniones de consulta y ha establecido contactos con municipalidades y gobernaciones para impulsar la creación de los consejos en esos niveles.

Del mismo modo, los obstáculos para la puesta en marcha de la Secretaría reflejan además las dificultades del Estado para comprender el rol de la ins-

¹ Véase el catálogo de instrumentos internacionales ratificados por Paraguay, en el capítulo sobre Cumplimiento de Compromisos Internacionales, en este informe, para relevar información actualizada acerca de otros instrumentos de derechos humanos ratificados por el Paraguay, relacionados directa o indirectamente con la infancia.

titución como una articuladora de políticas e instancias, más que una superestructura cara y burocrática.

Por otro lado, más allá de las cuestiones administrativas y jurídicas, la aprobación del Código abrió la posibilidad de legitimar proyectos y programas que venían realizando desde hacía varios años las ONGs y Ogs y las CODENIS en los municipios en particular, siguiendo las directrices de la Convención².

La creación de los Consejos a nivel municipal y departamental también está presentando problemas, sin que se hayan constituido aún la mayoría de ellos. A nivel municipal, comienza a existir un reclamo ciudadano para su creación, obligatoria desde la vigencia del nuevo Código. En relación a las CODENIS, existen en la actualidad 80 consejerías instaladas, restando aún la instalación de alrededor de 140 más para cubrir todos los municipios del país. Se espera que el impulso del Código y de los Consejos municipales a ser creados promuevan la instalación de las consejerías base.

El Poder Judicial ha habilitado una oficina de implementación del Código, encargada de la capacitación a integrantes de este poder del Estado.

INFORME AL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO

El segundo informe periódico del Paraguay ante el Comité de Derechos del Niño fue presentado el 12 de octubre de 1998. Los informes presentados han sido el oficial y el elaborado por las organizaciones no gubernamentales en la nominación de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y de la adolescencia (CDIA). El Comité revisó estos informes recién el 12 de octubre de 2001³.

El Comité emitió sus observaciones de conclusión tras la revisión de la información⁴. Estas observaciones necesitan ser incorporadas por el Gobierno para orientar sus políticas e impulsar las acciones necesarias en pro del sector.

El proceso de elaboración del tercer informe ha comenzado, siendo la CDIA la encargada de la elaboración del reporte alternativo. Representantes de esta Coordinadora están asistiendo a reuniones regionales convocadas por *Save the Children* para delimitar criterios en la redacción.

² Las CODENI (Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente) son servicios municipales no jurisdiccionales, permanentes o gratuitos, para la protección, promoción y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, cuyas decisiones pueden ser revisadas por el juzgado de la infancia (arts. 48-51 del Código de la Niñez y la Adolescencia). A la fecha de aprobación del Código funcionaban 70 consejerías.

³ Esta dilación en el plazo de revisión está dada por la sobrecarga de trabajo del Comité, lo cual quita vigencia a los informes y torna lentas las comunicaciones con el Comité.

⁴ Para la consulta de este documento (CODEHUPY, 2001: 275), o acceder a la página web www.unhchr.ch/

Ratificación del Convenio de la OIT N° 138

Dentro de los convenios a ser ratificados por el Paraguay se encuentra el Convenio de la OIT N° 138, en estudio desde hace tres años en la Cámara de Senadores. La ratificación encuentra dificultades, ya que afecta al sector de niños, niñas y adolescentes que trabajan antes de los 14 años, en general por cuenta propia o con sus familias, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Este Convenio ha generado debates interesantes al interior de las organizaciones, existiendo aquellas que apoyan incondicionalmente su aprobación, como la Coordinadora para la Eliminación del Trabajo Infantil (COETI)⁵ y la que objeta la ratificación del convenio, la Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (CONATS).

La CONATS organizó una marcha de protesta contra la ratificación del Convenio N° 138, durante la Semana por los Derechos del Niño en el mes de agosto del 2002⁶. Participaron más de 1.000 niños, niñas y adolescentes acompañados por padres, madres y organizaciones de derechos humanos. Los representantes de la marcha (niños, niñas y adolescentes) no fueron escuchados por el Senado y se les impidió marchar frente al Parlamento. La CONATS sostiene que la ratificación del convenio dará pie a acciones represivas por parte del Estado, más que a una regulación protectora del trabajo infantil y sus condiciones⁷.

Por su parte, la CDIA cree inapropiada la coyuntura socio-política actual para que entre en vigencia el convenio, en tanto no funcione a pleno la Secretaría de la Niñez. El sistema de justicia está aún aggiornándose a la nueva legislación y las acciones represivas contra niños, niñas y adolescentes trabajadores han aumentado de forma alarmante durante este último año. COETI, en cambio, defiende la erradicación del trabajo infantil en tanto sostiene que la actividad laboral afecta la escolarización y el desarrollo integral. Es la misma postura que sostiene la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con su brazo ejecutor, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

Dada la dificultad para la ratificación del Convenio N° 138 y las posiciones encontradas alrededor del tema, se ha creado en octubre de este año la Comisión para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del trabajo del Adolescente que tiene como objetivo el debate del tema y el consenso⁸.

⁵ COETI está integrada por Amnistía Internacional, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Defensa del Niño Internacional (DNI), Fundación DEQUENÍ, Fundación Hay un Niño en tu Camino, Fundación Teresiana, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Organización Regional Internacional de Trabajadores (ORIT).

⁶ La marcha fue impulsada también por varias organizaciones, entre ellas Don Bosco Róga, Hogar Santa Teresa (Ciudad del Este) y Callescuela.

⁷ Informe de plenaria de la CDIA, septiembre de 2002.

⁸ Esta Comisión está conformada por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría de la Mujer, Secretaría Técnica de Planificación, Unión Industrial Paraguaya, Asociación Rural del Paraguay, CODENIS, CDIA y OIT.

DIFUSIÓN DE LA CONVENCION

La difusión de la Convención sobre los Derechos del Niño sigue siendo encabezada por las organizaciones no gubernamentales del sector, en el marco de la Semana por los Derechos del Niño. En agosto del 2002, el lema de la Semana fue “Vamos a participar, tenemos mucho para dar”. La elección de la participación como eje de derechos tuvo el objetivo de acompañar este proceso a nivel nacional y regional que se ha desarrollado en el país durante el año.

El alcance de la Semana es cada vez mayor, ya que llega a los niños y niñas escolarizados del país y a los municipios a través de las CODENIS. Sin embargo, la CDIA, organizadora de la Semana, prevé cambios en la estrategia de la difusión para el año 2003, a fin de incluir de forma sistemática en el currículum de educación primaria contenidos de derechos del niño y de la niña. Una de las dificultades que encuentra la difusión es la llegada de la información a las zonas rurales e indígenas, además de la necesidad pendiente de trabajar estos contenidos con el eje transversal de cultura.

Existen dos congresos que se realizan en forma anual, por segunda vez consecutiva en el país, y que son el organizado por el Proyecto AMAR (Asistencia Integral a Menores en situación de Alto Riesgo) de la Secretaría de Acción Social y la Comunidad Europea y el Foro Global de Infancia y Adolescencia, impulsado por la organización Global... Infancia. El primero registró la participación de 2.400 personas en el 2002, entre ellas cadetes de policías, docentes, padres, madres, técnicos y público en general, tanto de Asunción como del interior del país.

Estos dos congresos están colaborando en la difusión de los derechos del niño, de la Doctrina de la Protección Integral y del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.

JUSTICIA PENAL JUVENIL

El sector de jóvenes en conflicto con la ley ha sido históricamente uno de los más olvidados y castigados sistemáticamente por el sistema judicial, al permitir la existencia de condiciones inhumanas de vida en las cárceles, respecto del hacinamiento, ausencia de atención médica, torturas y malos tratos, además de las actuaciones judiciales deficientes como falta de asignación de abogados, dilación de los procesos y ausencia de condenas.

El número de adolescentes privados/as de libertad en Paraguay está estimado en 625, distribuidos en las cárceles de Emboscada, Coronel Oviedo, Pilar, Villarrica, Encarnación, Pedro Juan Caballero, Buen Pastor (mujeres), Ciudad del Este, Concepción, Itauguá y San Juan Bautista.

Durante los años 2001 y 2002 la Comisión Interinstitucional de visita y monitoreo a cárceles y comisarías ha redactado el “Informe final de Condiciones de reclusión de los adolescentes privados de libertad en el Paraguay”⁹.

Algunas conclusiones del informe son las siguientes:

- En líneas generales se observa una falta de recursos humanos y financieros para la atención a los adolescentes varones y mujeres infractores.
- Las prácticas al interior de las cárceles siguen siendo represivas y la privación de libertad para adolescentes es visualizada como castigo más que reeducación.
- En las condiciones en que está dada la privación de libertad se están violando los convenios internacionales y las leyes nacionales acerca de la privación de libertad en adolescentes.
- El Centro Educativo Itauguá y el Centro de Fernando de la Mora son las excepciones, en tanto se implementa un modelo educativo. En menor medida, la cárcel del Buen Pastor demuestra mejores condiciones en la privación de libertad a mujeres.
- Los adolescentes continúan estando hacinados en cárceles y conviven con la población adulta, salvo las excepciones mencionadas. También es válida esta observación para el caso de adolescentes mujeres, a excepción del Buen Pastor (Asunción) y Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná).
- Se continúan utilizando la tortura y las celdas de aislamiento, como castigo.
- Continúan los malos tratos, en particular en la cárcel de Emboscada, según testimonios de adolescentes que presentaban heridas y marcas.
- En relación a la asistencia jurídica se observa una falta de seguimiento a los procesos, y una presencia más efectiva de jueces y fiscales.
- En las visitas a comisarías que funcionan de centros primarios de detención se han constatado las mismas condiciones generales que en el caso de las cárceles, siendo pésimas en particular las condiciones de la Comisaría 1 de Ciudad del Este.

La situación de los adolescentes en las cárceles ha empeorado en relación con años anteriores, salvo las excepciones mencionadas, en tanto los recortes presupuestarios afectaron sensiblemente los derechos humanos básicos y la infraestructura penitenciaria, además de haber recrudecido las políticas de represión como forma de control, transgrediendo las recomendaciones internacionales en materia de privación de libertad de adolescentes.

La Comisión Interinstitucional ha realizado acciones a partir de estas constataciones, exhortando al Estado Paraguayo al cambio de condiciones

⁹ Esta Comisión está conformada por organismos gubernamentales del Ejecutivo, del Poder Judicial, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional.

de reclusión de los adolescentes, manteniendo diversas reuniones con las instancias correspondientes para la presentación de sus preocupaciones y pedido de adecuación al sistema legal vigente.

Una acción en pro del sistema penal juvenil ha sido la creación del Sistema Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENNAI), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo con funciones de articulador del sistema penitenciario de adolescentes, el cual, a pesar de la falta de recursos, es sin lugar a dudas, un avance.

El Centro Educativo de Itauguá (CEI)

En febrero del 2000, como producto de un incendio en el Correccional de Menores “Panchito López”, en el que murieron 9 adolescentes y hubo una treintena de quemados, se habilitó el Centro Educativo de Itauguá (CEI), como centro al cual trasladar del Panchito a la mayor cantidad de adolescentes, e iniciar así un proceso de privación de libertad que cumpliera con los estándares internacionales (CODEHUPY, 2000:165). El Correccional Panchito López fue cerrado en julio del año 2001 (CODEHUPY, 2001: 272).

El modelo educativo implementado fue apoyado por el Proyecto AMAR, de la cooperación financiera de la Comunidad Europea y la Secretaría de Acción Social, en convenio con el Ministerio de Justicia y Trabajo. La implementación del modelo ha sido todo un desafío para los diferentes actores involucrados.

Las comisiones vecinales aledañas se opusieron de forma sistemática a la instalación del Centro, primero en la ciudad de Luque, luego en Itauguá y más adelante a la instalación de un pequeño centro en el local de Lasalle, en Fernando de la Mora. A este último centro eran derivados los adolescentes que estaban más próximos a su libertad y que presentaban buena conducta, en el marco de una política de integración a la comunidad, que paradójicamente a los reclamos de ciertos sectores de la misma, se logró en gran medida¹⁰.

En octubre de este año fue cerrado este Centro tras un fallo en segunda instancia a favor de la comunidad para desalojar el predio. Este fallo fue acelerado por una violación cometida por parte de un adolescente hacia una niña de la comunidad. Este hecho, evidentemente doloroso, mereció las disculpas de las autoridades del Ministerio de Justicia y Trabajo a la familia y a la comunidad, aduciendo la falta de recursos para poder sostener la institución. Por otro lado, este hecho muestra las dificultades de recuperación de los adolescentes agresores sexuales, distribuidos en toda la comunidad, pero que ha adquirido ribetes más políticos al pertenecer el adolescente al Centro Lasalle, lo que desencadenó el cierre del predio.

¹⁰ Comunicación personal de vecinos y educadores acerca de la integración en partidos de fútbol y otros eventos comunitarios.

El CEI ha avanzado con muchísimas dificultades en este último año, resumiéndose las mismas en: a) el cambio de ministros en la cartera de Justicia, lo que produjo un consecuente cambio en los directores de la institución; b) estos cambios repercutieron directamente en dificultades administrativas de suministro de víveres y utensilios de trabajo y, fundamentalmente, en el pago a los 30 educadores que sostenían la implementación del modelo, y; c) todos estos obstáculos han afectado la marcha del modelo, produciéndose retrocesos.

Sin embargo, a pesar de estos obstáculos, no se han registrado torturas ni fueron denunciados malos tratos en el último año. Actualmente el CEI, albergando a 260 jóvenes, lucha por su sobrevivencia dentro de un contexto socio político en que se vuelve a marginar a este sector.

Como resultado del proceso de implementación del modelo, queda un equipo técnico conformado en la institución y de educadores capacitados, además de la demostración de la viabilidad del modelo, pero con una fuerte voluntad política y el trabajo permanente de la opinión pública.

Otra condición para la estabilidad de este modelo, y para evitar la privación de libertad, es la puesta en marcha de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Éstas son muy difíciles de implementar hasta el momento, dada la complejidad que suponen, la falta de recursos disponibles y, fundamentalmente, la necesaria y cuidadosa articulación y el estímulo a los jueces que toman el riesgo de utilizarlas. Los proyectos iniciados en este sentido adolecen de falta de continuidad.

Actualmente son tres los jueces en lo penal juvenil que aplican medidas alternativas a la privación provisional de libertad.

Detenciones arbitrarias

Una situación sumamente preocupante a la que están sometidos algunos niños, niñas y adolescentes que trabajan en las calles de Asunción es la detención por parte de la Policía, bajo los supuestos cargos de robo o para la búsqueda de ladrones¹¹. Estos hechos han sido denunciados por la CONATS a organizaciones de derechos humanos y elevada su preocupación en la marcha, dejando en claro que son niños, niñas y adolescentes trabajadores y no “caballos locos”¹².

La figura legal de la prisión preventiva es aplicada de forma discrecional. Los procedimientos son del tipo redada y los adolescentes son detenidos en comisarías, negándoseles la posibilidad de realizar llamadas y siendo clara-

¹¹ Informado por la organización Callescuola, septiembre de 2002.

¹² Los “caballos locos” (también “yeguas locas”) son los y las adolescentes que hurtan carteras u otros objetos de valor, a la carrera en la calle o en el transporte público. Se puede afirmar que existe toda una construcción de los medios en torno a la figura del “caballo loco” como enemigo social, sobredimensionando las reales proporciones de esta forma delictiva y estigmatizando a los niños, niñas y adolescente trabajadores de la calle.

mente torturados físicamente. Se realizaron numerosas denuncias sobre malos tratos en los procedimientos de detención de adolescentes por parte de la Policía. Se ha notado que las medidas de prisión aplicadas se dirigen más bien a los adolescentes de escasos recursos, mientras que los de mejor posición económica generalmente gozan de prisión domiciliaria.

En la última visita a cárceles, realizadas en octubre de este año, se han entrevistado al menos veinte adolescentes reclusos en Itauguá, que previamente habían declarado haber sido torturados en las comisarías.

Las detenciones arbitrarias y la tortura están en aumento, sin observarse de parte del Gobierno respuestas de protección de los derechos a este sector.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Durante el año 2002, Paraguay ha participado activamente en diferentes eventos de niños, niñas, adolescentes y adultos, en el marco de la preparación de la sesión especial para la infancia de la Asamblea General de las Naciones Unidas de abril de 2002, en Nueva York¹³. Estos eventos fueron impulsados por la CDIA con apoyo de *Save the Children* de Suecia y por UNICEF Paraguay.

Para tal evento se realizó en abril de este año el Primer Encuentro Nacional de organizaciones de participación infanto-juvenil, como reunión de consulta nacional para la sesión, del que participaron representantes de los diferentes sectores de la infancia y adolescencia, que elaboraron las conclusiones del encuentro. Si bien hubo niños y niñas de zonas rurales, no se ha podido tener representación del sector indígena. También durante esta reunión se eligieron dos representantes de niños, niñas y jóvenes que participaron en la reunión de Nueva York.

Luego de la Consulta Nacional, Paraguay fue sede de la Consulta Regional, Caucus Latinoamérica y el Caribe, para preparar la misma sesión¹⁴. En esta reunión se discutieron criterios y posturas de la situación de la infancia y la adolescencia en la región y las propuestas regionales a elevar en la sesión. Los niños, niñas y adolescentes participantes elaboraron un documento de conclusiones que fue presentado en la sesión. En paralelo a la reunión del sector, los adultos acompañaron también el proceso en reuniones de preparación y síntesis de la información que se produjo durante el evento.

La sesión de Naciones Unidas, sin embargo, trajo frustraciones a los representantes infantiles pues no se brindaron los espacios necesarios e igualitarios

¹³ Esta es la sesión que debía celebrarse en septiembre del 2001 y que fue postergada por los hechos del 11 de septiembre.

¹⁴ Los países que componen el Caucus son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyanas, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Han participado de la reunión 7 países.

para la participación de todos y todas. La prensa no transmitió las ponencias en español, al punto que esto mereció una protesta de parte de los mismos niños y niñas americanas¹⁵.

El tema de la participación infanto-juvenil está cobrando impulso en nuestro país como consecuencia de la inclusión de representantes del sector en los Consejos Departamentales y Municipales, según lo prescribe el nuevo Código. La pregunta que se está realizando al interior de las organizaciones es sobre el tipo de participación de la que se trata: ¿es una participación nominal o real? ¿desde qué modelos se propone la participación? La tendencia es, a veces, forzar la participación desde los mismos modelos propuestos por los adultos, lo que acarrea la pérdida de la riqueza del aporte del sector, además de limitarse a legitimar la estructura de funcionamiento adulto.

DERECHO A LA PROTECCIÓN

El derecho a la protección se ha constituido siempre en uno de los ejes de derechos prioritarios para la infancia y la adolescencia, y a su vez es uno de los más descuidados por las políticas del sector.

Las áreas de explotación sexual, explotación económica y prevención del maltrato son sistemáticamente soslayadas por el Estado, además del déficit en derechos sociales como la salud y la educación.

Maltrato infantil

La problemática del maltrato infantil es altamente alarmante en nuestro país, dada la complejidad que ella supone y por estar instalada en la cultura. De allí la dificultad de cambio en las pautas de crianza y relaciones. Una de las opciones más válidas es la constitución de redes para la prevención, denuncia y tratamiento de las víctimas.

La Red Nacional para la Atención al Maltrato Infantil (REDNAMI) continúa trabajando y cumpliendo sus metas. Esta red editó en diciembre del 2001 su primer boletín informativo que recoge información sobre el número de casos denunciados, eventos de capacitación y directorio de instituciones que se dedican al tema, además de la difusión de la red en sí misma. En dicho boletín se revelan 1.500 casos denunciados de maltrato en 30 instituciones que componen la red, de enero a diciembre del 2001¹⁶. Si bien los casos de maltrato son mayores que estas cifras, disponer de este nivel de sistematicidad de la información revela una red más fortalecida y articulada en sus acciones.

¹⁵ Comunicación personal de una de las representantes por Paraguay.

¹⁶ El concepto de maltrato incluye el maltrato físico, el emocional, el abuso sexual y el abandono o negligencia.

Durante el año 2002 han sido varias las acciones para la sensibilización en contra del maltrato infantil¹⁷. Una de ellas fue el lanzamiento en septiembre de la Campaña “Dos gotitas de dulzura y una vida de esperanza”, que apuntó a 25.000 beneficiarios/as, distribuidos/as en 25 ciudades del país. Se destaca lo novedoso de la iniciativa, en tanto se trató de una campaña de vacunación contra el maltrato, incorporando elementos positivos en la difusión como son la prevención por el afecto y la ternura.

En términos de la atención, se habilitó una línea telefónica para casos de maltrato infantil desde la REDNAMI, tanto para la denuncia como para la orientación. Esta línea es de suma importancia, porque pueden tener acceso a ellas diversos/as usuarios/as y está orientada a atender situaciones de crisis¹⁸.

Acoso sexual

Durante el año 2002 han aumentado las denuncias sobre acoso sexual por parte de docentes varones a niños y niñas, aunque más a estas últimas, registradas mayormente a través de los medios masivos de comunicación.

El acoso es un tema emergente en las denuncias, por haberse mimetizado con otras conductas socialmente aceptadas, especialmente en el ámbito escolar: obediencia, sumisión, disciplina, etc., de allí la importancia de que se vaya visualizando como un tema que atenta contra los derechos del niño, en especial contra los derechos de niñas y adolescentes mujeres, perspectiva desde la que adopta además una violencia de género. No obstante, falta más sensibilización acerca del tema a los medios de prensa, en especial con relación al tratamiento de género.

En algunos casos de denuncia de abusos en colegios del Estado no se ha observado una intervención más decidida por parte del Ministerio de Educación y Cultura, como por ejemplo, la defensa de los intereses de los niños, niñas y adolescentes velando por el interés superior y penalizando a los responsables, quienes siguen en sus funciones. En este sentido, el Ministerio debería asumir con más contundencia la adhesión a la Doctrina de la Protección Integral y a la Convención, precautelando los derechos, antes que salvaguardando el sistema instalado.

Explotación sexual infantil

Este año se han realizado varias acciones tendientes a la eliminación de la explotación sexual, sector que particularmente fue descuidado en años anteriores.

La explotación sexual sigue en aumento y comienza a visibilizarse en la prensa, no siempre con el respeto debido a las víctimas, pues el enfoque de la

¹⁷ Estas acciones han sido impulsadas por la organización BECA, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo.

¹⁸ El número es fonoayuda maltrato infantil 446 200.

noticia es más bien de tipo sensacionalista comercial y no de análisis serio de la problemática¹⁹. Algunas acciones judiciales han comenzado a realizarse pero se necesitan esfuerzos conjuntos en las áreas de prevención, asistencia y reinserción social. Las organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema son muy pocas; no obstante, están desarrollando modelos de atención, en tanto, las organizaciones estatales que se dedican al tema están ausentes. Tampoco el Estado recaba y sistematiza datos actualizados acerca de las víctimas, siendo la intervención judicial el único tipo de intervención estatal.

Como resultado del Congreso Internacional sobre Explotación Sexual realizado en Yokohama en diciembre del 2001, Paraguay renovó el compromiso de elaborar un plan de acción para la erradicación de la explotación sexual, pendiente desde 1995, tras el Congreso Internacional de Estocolmo. Para tal efecto, se creó la Mesa Tripartita para la eliminación de la explotación sexual infantil comercial, compuesta por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con el apoyo de cooperación financiera de la OIT-IPEC, UNICEF y Proyecto AMAR. Esta Mesa ha realizado ya varias reuniones de trabajo y convocatorias a los sectores involucrados. Una de las acciones inmediatas próximas de la Mesa es la realización de una Consulta Nacional sobre el tema y sucesivas mesas de trabajo sectoriales, a fin de elaborar un Plan Nacional para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial Infantil, cuya finalización está prevista para marzo del año 2003.

La OIT-IPEC ha realizado en julio de 2002 un seminario en la triple frontera, Paraguay, Brasil y Argentina, en el que se delimitaron las acciones comunes de los tres países en el combate y la prevención de la explotación sexual infantil.

En el área jurídica, Paraguay debe ratificar un protocolo facultativo, adendum a la Convención, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Este protocolo se halla en estudio en la Cámara de Senadores.

Explotación económica

La explotación económica de niños, niñas y adolescentes es un problema que crece al ritmo de la pobreza en nuestro país. Para su comprensión integral deben considerarse conjuntamente las variables socio-económicas y culturales. Las respuestas del Estado en las políticas nacionales para la creación de puestos de trabajo, reactivación de la economía y en las políticas de infancia de propuestas concretas a las familias en dificultades para el sostenimiento de sus hijos e hijas, han sido prácticamente inexistentes.

¹⁹ Como ejemplo, remitirse a la cobertura de tipo especial publicada por el Diario Noticias el domingo 29 de septiembre y el domingo 6 de octubre del corriente año.

En las zonas urbanas se observa más mendicidad de niños y niñas y un crecimiento de la mendicidad de la población indígena, sin respuestas palpables por parte de los organismos del sector.

Como avances en el tema durante el año 2002 se pueden citar la realización de diversas investigaciones auspiciadas por la OIT-IPEC sobre las dimensiones del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay.

De acuerdo a los estudios, esta modalidad de explotación en Asunción se realiza fundamentalmente en hogares de sectores sociales medios, por niños, niñas y adolescentes que provienen de hogares pobres de la ciudad y del área metropolitana. Un alto porcentaje de las familias de origen se encuentran desestructuradas y carecen de recursos mínimos para que los menores accedan a condiciones de vida digna. Asimismo, es mayoritaria la presencia de mujeres, niñas y adolescentes en la población de trabajadores/as infantiles domésticos/as, situación que revela su profunda vinculación con la discriminación de las mujeres y la división sexual del trabajo. Una gran parte no recibe pago en compensación por sus servicios, bajo el argumento de que reciben el pago en especie (comida, casa y estudios), siendo predominante entre las familias que se benefician del trabajo infantil doméstico la idea de que se brinda un favor a los necesitados mediante esta práctica.

Se constata que a pesar de la oferta institucional gubernamental y no gubernamental amplia para la niñez, no se observan “planes, ni programas ni proyectos para esta niñez y adolescencia trabajadora, ni dentro de una política integral coordinada para proteger los derechos de la infancia y para erradicar las peores formas del trabajo infantil” (OIT-IPEC, 2002). También se observa en el ámbito laboral una insuficiente e inadecuada concordancia entre el derecho interno y los compromisos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, estos estudios solicitados por la OIT-IPEC señalan las graves falencias en cuanto al sistema local de protección de los niños, niñas y adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros, y constituyen un importante diagnóstico para la formulación de planes de acción en el sector (Ibíd.).

LAS ENTIDADES DE ABRIGO Y LAS FAMILIAS ACOGEDORAS²⁰

Una de las carencias más grandes en el sector infancia y adolescencia, y en la primera infancia en particular, es la falta de un circuito de atención. En el caso de niños y niñas que han sido objeto de maltrato y que necesitan ser

——— ²⁰ O familias sustitutas. En el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (arts. 34, 103-105), la familia sustituta es una medida especial de protección y apoyo ordenada judicialmente, por la cual un niño, niña o adolescente privado/a de su núcleo familiar es acogido/a temporalmente por otra familia mediante la guarda o la tutela, o en forma definitiva mediante la adopción, quedando la familia obligada a alimentar, educar, cuidar y proteger a la persona acogida, en igual medida que corresponda a la misma como integrante del núcleo familiar.

separados/as de sus familias, es necesaria una atención integral tanto a las víctimas como a las familias de origen, para asegurar la vuelta a un entorno familiar que ya no maltrate. Sin embargo, esta atención integral y apoyo a la crianza dista mucho de ser una realidad.

Mientras la situación judicial y la vuelta a la casa o a una familia adoptiva se resuelva, niños y niñas necesitan ser acogidos por instituciones adecuadas a la Doctrina de la Protección Integral. La figura de las entidades de abrigo y de las familias acogedoras, prescriptas por el nuevo Código, son servicios altamente necesarios y que deben impulsarse desde las políticas estatales de infancia.

Existen tres entidades de abrigo que han sido antiguos macro-hogares-depósitos, que han implementado el modelo de entidades de abrigo, brindando mayor calidad en la atención e implementando permanentemente el modelo²¹.

Este modelo necesita extenderse a la mayoría de los hogares tradicionales representantes de la Doctrina de la Situación Irregular, violatoria de los derechos del niño y de la niña. Uno de ellos en particular, el Hogar María Reina, que aloja en promedio a unas 20 adolescentes víctimas de maltrato o de explotación sexual, y que depende del Ministerio de Justicia y Trabajo, necesita la implementación de un nuevo modelo que incluya una nueva infraestructura. Sin embargo, los esfuerzos por conseguir recursos del propio ministerio han sido infructuosos durante el año 2002²².

El otro modelo de acogimiento, las familias acogedoras, continúa implementándose en el Centro de Adopciones. El Proyecto AMAR también impulsa este modelo, y en setiembre de este año comenzó un programa para captación de familias²³.

DERECHO A LA IDENTIDAD

El subregistro de nacimientos de niños y niñas es una trasgresión básica a los derechos del niño y la niña. Durante el año 2002 han continuado las campañas de registro impulsadas por organizaciones no gubernamentales con el apoyo de UNICEF y del Proyecto AMAR. Sin embargo, no se ven acciones firmes por parte del Estado ni reformas del sistema de registro, a pesar de haberse otorgado un préstamo del BID al Registro Civil de las Personas.

²¹ Estas son las entidades del Centro de Adopciones y *Ara Pyahu* (Ex Hogar Nacional del Menor), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, y la dependiente de la Municipalidad de San Bernardino (departamento de La Cordillera).

²² Comunicación de la directora del Hogar y de la organización no gubernamental Rondas.

²³ Impulsado por la Organización No Gubernamental Rondas.

RECOMENDACIONES

- Lograr que a la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia se le asigne presupuesto para el próximo año, de manera a disponer de recursos humanos y financieros que permitan desempeñar sus funciones, siendo una de las más importantes la puesta en marcha del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez. Teniendo en cuenta que el año 2003 será un año eminentemente electoral y que existe un proyecto de ley que reforma la estructura ministerial, éste será un tema delicado que debe negociarse de forma óptima.
- La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia debe tener capacidad de incidir en las decisiones presupuestarias destinadas a preservar derechos básicos como son los de salud y educación.
- Poner en marcha políticas sociales de infancia con el concurso de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de defender y atender los derechos de los sectores de la niñez en mayor riesgo.
- Continuar con todos los esfuerzos para la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia, tanto en el Poder Ejecutivo, central y descentralizado, como en el Poder Judicial.
- Difundir la Convención por los Derechos del Niño en la sociedad civil. Traducirla al guaraní y realizar estudios culturales para una difusión adecuada en las zonas rurales y en las parcialidades indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2000): Derechos Humanos en Paraguay 2000. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Programa para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) (edit.) (2002): Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros en Paraguay [CD]. Asunción, OIT-IPEC.