

Otro año lleno de promesas, postergaciones y amenazas

Luis Claudio Celma

VinculArte / Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)¹

El incumplimiento de las promesas expresadas hasta en los presupuestos confirma la postergación de, aproximadamente, la mitad de la población de nuestro país al silencio, la frustración y el camino a la muerte en vida. La institucionalidad de los sistemas de protección se ve amenazada por estas carencias, por las acciones represivas de sus agentes y por la ausencia de acciones en los compromisos asumidos en el contexto internacional, haciendo tambalear la tímida confianza que estaban logrando, principalmente a escalas departamental y municipal.

¹ La CDIA es una coalición de 22 organizaciones de la sociedad civil que se orienta a promover la vigencia, el cumplimiento y el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sus miembros son: Alternativa Cied, Atyha, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), Centro de Ayuda Mutua Salud para Todos (CAMSAT), Callescuola, Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec), fundación Asociación de Padres y Amigos de Minusválidos del Alto Paraná (Apamap), fundación Don Bosco, fundación Marco Aguayo, fundación Vida Plena, Global... Infancia, Hermanas del Buen Pastor, Hogar Santa Teresa, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), Luna Nueva, Plan Paraguay, ProJoven, Promoción y Mejoramiento de la Salud (Promesa), Rondas, SOS Aldeas de Niños, VinculArte Asociación Civil. El autor agradece la colaboración especial de Heve Otero, como secretaria ejecutiva de la CDIA; de Celeste Houdin, como representante de las organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y de Elisabeth Weber de Gavilán (fundación Vida Plena), Marta Benítez, Mabel Benegas, María Silvia Calvo, Tina Alvarenga (Global... Infancia) y Soledad Rojas (Rondas) por sus aportes a este trabajo.

SEIS DESTINOS DEL ABSURDO

Uno: destino desconocido²

Treinta niños y niñas que se encuentran en las calles de Ciudad del Este en la mañana del 5 de mayo de 2005 son retenidos por agentes de policía y por la responsable de la Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codení). En esta acción de “salvar” y “recuperar” a niños y niñas, se desconoce el lugar al que fueron llevados. Mediante una acción de habeas corpus, que luego resulta improcedente, se busca encontrarlos.

Dos: destino de muerte³

En agosto de 2005 dos niños indígenas mueren en el Chaco por beber agua contaminada, en medio de una sequía sostenida a lo largo de los meses de otoño e invierno. Mientras tanto, el Servicio Nacional de Salud Ambiental (Senasa) a esa fecha ejecutó solo el 30% de su presupuesto, dejando en suspenso 8,7 millones de dólares estadounidenses destinados a la construcción de pozos artesianos en comunidades indígenas.

Tres: destino de trauma⁴

El 1 de septiembre un adolescente trabajador en la vía pública en Asunción es demorado por agentes de policía y liberado tras hacer 400 “payasitos”; al día siguiente se encuentra con contracturas físicas. El 5 de septiembre, otro adolescente trabajador, esta vez con una discapacidad evidente y sostén de una familia con serios conflictos, es detenido por la policía, y en la comisaría le cortan el cabello, le golpean y le hacen limpiar los baños.

² Datos tomados de Otero, Heve. “La mitad olvidada. Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Paraguay”. En Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin (coordinadores). “Un Paraguay con todas y todos ¿cómo lo hacemos posible?”. Global... Infancia. Asunción, 2005. Complementados con el informe de la CDIA ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington (documento inédito titulado “Informe sobre violaciones de derechos a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el Paraguay. Privaciones ilegales de libertad”).

³ Cf. Otero, Heve. “La mitad olvidada. Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Paraguay”. En Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin (coordinadores). “Un Paraguay con todas y todos ¿cómo lo hacemos posible?”. Global... Infancia. Asunción, 2005. Con datos del proyecto “Gasto Social en el Presupuesto” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), y del diario Última hora, 30 de agosto de 2005, pág. 19.

⁴ Otero, Heve. “La mitad olvidada. Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Paraguay”. En Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin (coordinadores). “Un Paraguay con todas y todos ¿cómo lo hacemos posible?”. Global... Infancia. Asunción, 2005. Con datos de archivos de la CDIA.

Cuatro: destino de silencio⁵

Tras una audiencia con la ministra de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), organizaciones de niños, niñas y adolescentes solicitan en una sesión del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia su participación en esta instancia, al menos en carácter de observadores a través de un representante. La decisión del Consejo es que esta participación será solo a convocatoria del mismo y cuando éste considere oportuno y en los temas que considere necesarios. De esta manera, niños y niñas una vez más están destinados a mantenerse en silencio incluso en las cuestiones que les afectan directamente.

Cinco: destino de más silencio

El 28 de abril de 2005 se da a conocer la situación de al menos cuatro niñas y adolescentes que residían como criaditas en las unidades militares de Mariscal Estigarribia y estaban siendo maltratadas y abusadas sexualmente por sus "patrones"⁶.

"Cuando llegué a Córdoba no había tal empleo. Tuve que ir a trabajar con tan mala suerte de que esa misma noche caímos presas", cuenta la joven mientras ofrece otro tereré. Lo primero que le enseñaron fue a dar un número de documento falso. "Me hicieron aprender de memoria los tres primeros números y a esos les agregué el de mi cédula. Por nada del mundo tenía que decir que era paraguaya". Es el testimonio de Eva, joven paraguaya de Alto Paraná, quien viajó engañada a Argentina para mejorar sus condiciones económicas y logró escapar de la red de explotación sexual⁷.

Seis: destino al *opareí*⁸

Once de octubre de 2004. Amín Riquelme es asesinado en la calle al salir del colegio. De muchos casos de muertes violentas en calle, este fue llevado a la justicia, pero todavía no se tienen resoluciones. Otros quedan impunes porque las familias no pueden llegar hasta los juzgados⁹.

⁵ *Actas del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.*

⁶ *Coalición para acabar con el uso de niños como soldados, Vicariato Apostólico del Chaco paraguayo, Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afaivism) y CDIA (28 de abril de 2005). "Paraguay: Víctima de una triple discriminación: niña, pobre y mujer. Por la protección de niños, niñas y adolescentes expuestas a abusos por parte de las fuerzas armadas y personal militar en tiempos de paz". Gacetilla de prensa.*

⁷ Durán, Miguel. "La ciudad de las esclavas". En: diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 15 de mayo de 2005.

⁸ "Opareí", expresión del guaraní que podría traducirse como "se acaba sin más". Se utiliza para referirse a la práctica de dejar abandonada sin justificación válida una acción ya iniciada.

⁹ *Diario Abc Color*, 5 de julio de 2005, pág. 27; *diario La Nación*, 5 de julio de 2005, pág. 45.

PROMESAS Y COMPROMISOS

Las promesas del Estado paraguayo en cuanto a derechos de niños, niñas y adolescentes se refieren, tienen que ver con aquellos compromisos que asume efectivamente a partir de acciones que va realizando. Sin embargo, veremos que estas promesas no siempre se cumplen, pues estas acciones carecen por lo general de continuidad. Así tenemos la decepción de que rubros asignados en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no se cumplen. El declarado y alardeado reconocimiento de los derechos humanos y de las instancias internacionales de control y vigilancia se limita a transcribir informes y las acciones de reparación y prevención son todavía tenues.

Rubros en el presupuesto, pero sin ejecución

El Presupuesto General de Gastos la Nación es la ley que indica la utilización de los recursos disponibles año tras año y se constituye en la expresión fundamental de los intereses y las voluntades políticas. Una de las tareas más fuertemente desarrollada por organizaciones de la sociedad civil, la campaña “Desarmemos el presupuesto”, logró la inclusión de rubros destinados a la atención de emergencia frente a la desnutrición¹⁰.

El siguiente paso a la inclusión en el presupuesto es su ejecución en tiempo y forma. Sin embargo, estos rubros no fueron liberados de esta manera ni aplicados como se tenía previsto, lo que conlleva una demostración de la falta de voluntad política completa y concreta para hacer frente a las necesidades más apremiantes de la población.

Si cotejamos este dato de ejecución del presupuesto para combatir a la desnutrición con los pozos artesianos de comunidades indígenas – también incluidos en el presupuesto pero nunca ejecutados– tenemos dos muestras de una situación donde podemos empezar a hablar de una constante en la proliferación de promesas a la población que terminan sin cumplirse.

¹⁰ La campaña llevaba por lema “Demos vida al presupuesto” y proponía desafectar rubros del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas para ser asignados a salud. Uno de los rubros más promocionados fue la atención a la desnutrición que, según datos difundidos, afectaba a más de 45.000 niños y niñas, a 15.000 mujeres embarazadas y había un conjunto de aproximadamente 145.000 niños y niñas en riesgo severo de desnutrición en todo el país.

LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: IMPORTANTES EN EL DISCURSO

A escala internacional

El gobierno de Paraguay reconoció la importancia de los derechos humanos en su gestión al declarar ante la Comisión de Derechos Humanos en Naciones Unidas su apertura e invitación a todos los organismos y mecanismos del sistema internacional de monitoreo de derechos humanos a realizar visitas al país, garantizando la disponibilidad de información y la disposición del personal de gobierno para el acompañamiento, el apoyo y el asesoramiento a los y las especialistas.

Como consecuencia de esta acción, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Miguel Ángel Petit, realizó una visita a Paraguay del 23 de febrero al 5 de marzo de 2004, recorriendo la capital y localidades del interior, manteniendo entrevistas con agentes gubernamentales, niños y niñas víctimas de estas violaciones de derechos y sus familiares. En su informe, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2005, detalla las prácticas que encuentra peligrosas en relación con estas temáticas en el país y realiza recomendaciones, sobre las cuales el Estado paraguayo no ha respondido oficialmente sobre los mecanismos de aplicación que piensa implementar.

Para que las declaraciones ante las Naciones Unidas no queden como promesas incumplidas, el Estado no solo debe recibir a los relatores y las relatoras especiales, sino que debe responder inmediatamente sobre los mecanismos de acción frente a las recomendaciones e iniciar su aplicación con premura tras la recepción de los informes.

Tampoco se tienen noticias sobre el informe que el Estado debe presentar al Comité de Derechos del Niño sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Las responsabilidades asumidas al ratificar una convención incluyen el informe periódico elevado a tiempo a las instancias pertinentes. Su retraso indica una falta de compromiso efectivo con la garantía del cumplimiento y la vigencia de los derechos humanos, que no se puede suplantar por palabras conmovedoras en las reuniones internacionales.

A ESCALA NACIONAL

Programas y planes de acción. Por un lado, se encuentran los programas de combate a la pobreza y de acción a favor de los derechos de

niños, niñas y adolescentes. Éstos se debaten y publican, manteniéndose las reuniones pertinentes y llevando a cabo diferentes acciones. Sin embargo, su inclusión en los presupuestos gubernamentales no está contemplada ni siquiera de parte de la SNNA.

Así, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna) y el Programa Nacional de Acción por la Infancia (PNAI), elaborados en forma ampliamente participativa ya en la administración del presidente González Macchi, no cuentan con inclusión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, mucho menos los programas focalizados destinados a erradicar la explotación económica, a prevenir y eliminar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y a promover la educación sexual y atención primaria en salud sexual de adolescentes¹¹. Las acciones emprendidas hasta ahora respondiendo a estos planes resultaron de los fondos de la cooperación internacional -como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). Incluso la publicación y difusión de estos planes fueron financiadas por la cooperación internacional¹².

Asimismo, la conformación de la Comisión Nacional para la Atención a la Niñez en Situación de Calle (Conasica) generó amplias expectativas de acción. Incluso hubo temores de parte de la sociedad civil por posibles acciones represivas hacia niños y niñas, fundadas en las actuaciones violatorias de derechos practicadas por los y las agentes gubernamentales -avaladas por la misma titular de la SNNA de ese entonces, Mercedes Brítez de Buzó. Sin embargo, el trabajo de esta comisión se discontinuó. Solo quedaron en relación con esta temática programas como "Abrazo", a cargo de la Secretaría de Acción Social (SAS), y las becas de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (Diben), que si bien tienen un alto impacto en la vida de niños y niñas y sus familias, no se constituyen más que en parches de la problemática, cuyas raíces tienen que ver con el modelo económico imperante, para cuya modificación no se conocen programas ni acciones desde el Estado.

Un hecho que sin lugar a dudas representó una posición favorable a la vigencia de los derechos humanos fue la destitución de la titular de la SNNA, Mercedes Brítez, cuyas acciones en sus tiempos de jueza del

¹¹ *El Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, el Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Los dos primeros planes crean la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Conaeti) y la Comisión Nacional para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (Conaesci).*

¹² SNNA. "Construir otro Paraguay para niños, niñas y adolescentes". OIT/Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPÉC) y Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL). Asunción, 2005.

Menor habían motivado una causa contra el Estado paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y el nombramiento en ese cargo de una titular con conocimiento del contexto nacional de la niñez y la adolescencia en prácticamente todos los rincones del país y con trayectoria de trabajo serio y responsable en conjunto con organizaciones sociales, como es Victorina Ruiz Díaz, de quien se esperan sus primeras acciones y pasos a favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Investigación para la acción. Por otro lado, una acción importante en relación con la vigencia de los derechos humanos tiene que ver con la actualización de datos, su interpretación y su utilización en la generación de políticas públicas. Esta actualización de datos e interpretación se realiza a través de dos vías esenciales, como son las estadísticas oficiales y las investigaciones tendientes a comprender el grado de cumplimiento de los derechos humanos.

Pareciera que las investigaciones en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes son llevadas a cabo principalmente por las organizaciones de la sociedad civil en alianza con entes gubernamentales, con escasa participación de las universidades y con presupuestos proveídos una vez más por la cooperación internacional al desarrollo.

Como muestras de ello se encuentran en el año dos diagnósticos: uno sobre el déficit en el registro de la niñez a lo largo de diez años¹³ y el otro sobre la trata de personas en Paraguay con fines de explotación sexual¹⁴, financiados por Plan Paraguay y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), respectivamente.

Los resultados de ambos estudios demuestran ineficiencia en el sistema de protección y atención, prácticas de corrupción entre los agentes responsables de su implementación y escaso interés por el mejoramiento del mismo sistema con trabas burocráticas para la protección de las personas.

Dos cuestiones que parecen opuestas -como el registro de niños y niñas y su trata con fines de explotación sexual (e incluso su tráfico a otros países)- presentan características similares originadas en el acostumbramiento a modos de acción que no contemplan los derechos humanos, menos aún de quienes se hallan vulnerables y carecen de la fuerza para defenderse de los abusos, como son niños, niñas y adolescentes.

¹³ Céspedes, Roberto. "Déficit en el registro de la niñez 1992-2002". *Global... Infancia, Plan Paraguay y Dirección del Registro Civil de las Personas del Ministerio de Justicia y Trabajo*. Asunción, 2005.

¹⁴ Grupo Luna Nueva. "La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual". *OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay*. Buenos Aires, 2005.

A raíz de estas informaciones obtenidas en las investigaciones, todavía no se han publicitado las medidas que ambos entes gubernamentales participantes asumirán a partir de ahora para revertir la situación.

Legislación. Por otro lado más, un avance en materia de legislación es el Decreto N° 4.951/2005 por el que se establece la nómina de las peores formas de trabajo infantil¹⁵, basado en un proceso participativo de debate realizado en el segundo semestre de 2004. Enumera 24 actividades económicas que el Estado paraguayo considera prohibidas para niños, niñas y adolescentes, pero no establece con claridad los mecanismos de control y seguimiento, así como tampoco se mencionan las medidas preventivas que asegurarán que las familias no necesitarán del aporte económico de sus hijos e hijas para sobrevivir.

INSTITUCIONALIDAD CON PASOS CONCRETOS PERO INSUFICIENTES

A escala nacional: construcción de la institucionalidad

Un proceso de construcción de institucionalidad se da con el funcionamiento del denominado Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Snppi), creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia, y el conjunto de mecanismos coordinadores a escala nacional para prevenir y eliminar prácticas violatorias de derechos de niños, niñas y adolescentes a través de comisiones especiales de trabajo (Conasica, Conaeti, Conaesici).

El Snppi está siendo sostenido a escala local por las Codeni que funcionan en el 50% de las municipalidades, generalmente con exiguo presupuesto, mientras que las gobernaciones están asumiendo progresivamente una tarea de reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes asignando tareas de apoyo a sus secretarías sociales y convocando a los consejos departamentales, mientras que la SNNA cuenta con un presupuesto para su funcionamiento y el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia se sigue reuniendo periódicamente.

¹⁵ El Decreto N° 4.951/2005 reglamenta la Ley N° 1.657/2001 por la que Paraguay ratifica el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. En torno al término "trabajo infantil" se encuentra instalada una polémica entre diversos sectores: mientras unos consideran toda forma de trabajo como dañina para niños, niñas y adolescentes, otros consideran que el problema está en la explotación económica y no en el hecho de que trabajen; sin embargo, ambas convergen en la necesidad de asegurar que todos los derechos de niños, niñas y adolescentes sean garantizados y en prevenir cualquier forma de explotación, abuso y maltrato y sancionar a los y las responsables.

Todavía quedan pendientes que la otra mitad de las municipalidades organice su servicio de Codeni, que las representaciones en los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia sean efectivas, que la SNNA cumpla su rol articulador de políticas públicas y que el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia cuente con participación infantil y representantes ministeriales con condiciones de tomar decisiones políticas en las sesiones.

Asimismo, los roles de las diferentes instancias deben estar claros para todos y así el circuito para la resolución de los problemas será más efectivo: la SNNA es la responsable de las políticas públicas, el Consejo Nacional es responsable de su articulación, mientras que las Codenis deben trabajar a escala local la atención directa de los casos y los consejos municipales definir las prioridades en cada comunidad, generando estrategias para su logro, y los consejos departamentales apoyar a las municipalidades en estas tareas y asegurar un trabajo coordinado en relación con las políticas nacionales.

A escala departamental: compromisos con la participación

Este fue un año especialmente fructífero en espacios de participación, principalmente a escala departamental, donde diversas gobernaciones apoyaron procesos de encuentro, intercambio, reflexión, discusión y tomas de decisiones para la acción de grupos y organizaciones de niños, niñas y adolescentes; incluso apoyando decididamente su participación en espacios interdepartamentales.

Así se realizaron foros departamentales de niñez y adolescencia en Alto Paraná, Caaguazú, Central, Cordillera, Guairá y San Pedro y el primer Congreso Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y entidades de cooperación internacional y con un compromiso significativo de las gobernaciones departamentales.

Este compromiso se ve opacado lastimosamente a escala nacional con la actitud de los representantes gubernamentales en el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, quienes, como hemos visto, negaron la participación permanente de organizaciones de niños, niñas y adolescentes en sus sesiones.

Una mirada en foco: menos adolescentes privados de libertad y en mejores condiciones

Frente a la sensación de inseguridad ciudadana y a las exigencias de hacer algo al respecto, junto con la tradición de encerrar sospechosos y sospechosas, principalmente por "portación de cara", resulta difícil

plantear una propuesta socioeducativa con adolescentes en conflicto con la ley. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece que la última medida debe ser la privación de libertad y que ésta debe darse en condiciones que aseguren un proceso educativo y social para el y la adolescente.

Así, los centros de privación de libertad, como el Centro Educativo de Itauguá y el Centro La Esperanza, mejoraron progresivamente las condiciones de reclusión. La más notoria de todas fue el Centro Virgen de Fátima, donde se encuentran las adolescentes, al lado de la penitenciaría de mujeres “Buen Pastor”, pues el número de privadas de libertad se redujo y la atención que mantienen se centra en las normas internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, todavía cuesta que los jueces y las juezas planteen las medidas socioeducativas y correccionales antes que las medidas privativas de libertad con adolescentes en infracción con la ley. En algunas jurisdicciones, los equipos interdisciplinarios y el recurso de las asesorías de prueba u orientaciones juveniles está siendo practicado con éxito, pero la experiencia resulta todavía novedosa y sus logros y aprendizajes no han sido suficientemente difundidos.

Postergaciones

Tras las promesas, las postergaciones se constituyen en una forma de opare’i, que finalmente deja las cosas como están e incluso peor que antes, pues la esperanza y la confianza se diluyen y la institucionalidad se ve carcomida.

Entre las promesas y compromisos planteados pudimos ver cómo un presupuesto escasamente ejecutado mata lentamente a nuestra población –principalmente a niños, niñas y adolescentes– y a la vez cómo los programas sociales sin rubros en el presupuesto no dejan de ser meras ilusiones.

En estas postergaciones no acaba la lista. Otras se hicieron presentes este año como las prórrogas en el tratamiento de leyes que generaban polémicas: las demoras en el resarcimiento a las víctimas del incendio en el Panchito López –establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos–, los retrasos en la consideración de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y las ya acostumbradas falencias en atención primaria en salud.

Leyes polémicas al cajón

En el transcurso del año, un proyecto de ley para la protección en el proceso penal de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la autonomía sexual generó una polémica que alcanzó a diferentes

sectores sociales, los cuales se confrontaron en el Congreso y lograron la paralización del estudio del proyecto.

Las principales discusiones del proyecto de ley no tenían que ver con los mecanismos de protección ni con la importancia de proteger a niños, niñas y adolescentes, sino con el alcance del término “autonomía sexual”, que llegó a ser interpretado como una apertura a considerar jurídicamente la “orientación sexual”, cuando que el término “autonomía sexual” está delimitado por el Código Penal, sin incluir esta última expresión.

De esta manera, el temor a plantear cuestiones de orientación sexual –incluso cuando éstas no formaban parte de la agenda ni estaban siquiera insinuadas– terminó impidiendo que se asegurara jurídicamente la protección de quienes habían sufrido como víctimas formas de delito tan terribles como el abuso sexual a un niño o una niña.

Este hecho nos lleva a reflexionar sobre el concepto de niños y niñas que impera en el Congreso, y en la sociedad en general, donde su protección está supeditada a otros intereses y no son considerados sujetos sociales.

Otro caso vinculado a la legislación es la penalización del uso de niños y niñas en la pornografía, hecho no contemplado como delito en el Código Penal vigente y que dificulta la implementación de medidas en el país para prevenir y sancionar esta práctica, así como la vinculación con sistemas judiciales de la región dada la extensión internacional de la red de pornografía con uso de niños y niñas. El proyecto ley ingresó al Congreso pero continúa en tratativas, incluso en sucesivos plenarios fue pasado al orden del día de la siguiente sesión.

SE ACATA, PERO NO SE CUMPLE

Cada uno de los derechos de niños, niñas y adolescentes

En 2001, Paraguay presentó ante el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas su segundo informe sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité realizó sus observaciones finales, que incluyen un conjunto de recomendaciones que el Estado se obliga a cumplir como parte de la convención¹⁶ y sobre los cuales debe reportar la siguiente vez. El tercer informe debe ser presentado en 2006, sin embargo no se cuenta con información desde el Estado acerca de su estado de elaboración.

¹⁶ Estas observaciones finales se encuentran publicadas en el informe “Derechos Humanos en Paraguay 2001”, CODEHUPY, Asunción, págs. 275-292. CRC/C/15/Add.166 del 12 de octubre de 2001.

Entre esas recomendaciones, muchas no fueron totalmente tomadas en cuenta por el Estado en este tiempo, sin que medie una justificación suficiente para ello. Consideramos importante destacar de manera sucinta.

- Si bien el Código de la Niñez y la Adolescencia entró en vigencia, se mantiene entre los agentes de gobierno una concepción del niño y la niña como objetos antes que como sujetos; no se cuenta con asignación presupuestaria a escala nacional ni con rubros suficientes a escalas departamentales y locales para la implementación de las medidas establecidas en el Código. Tampoco se prevén acciones suficientes para difundir los derechos de la niñez en guaraní y en las principales lenguas indígenas, y entre los profesionales que trabajan con la infancia. En los últimos años se ha percibido una hostilidad y recelo desde la administración del gobierno hacia el trabajo con las organizaciones no gubernamentales, lo que va en detrimento de la acción coordinada para la implementación del mismo Código.
- Aunque el Estado aprobó como edad mínima de trabajo aquella en la cual se culmina la educación escolar obligatoria, no se cuenta con instituciones educativas que puedan albergar toda la demanda existente, situación complicada aún más por la discriminación que sufren todavía en el acceso a la educación y la salud niños y niñas de los grupos más vulnerables (indígenas, monolingües guaraní, en condiciones de pobreza, en situación de calle, con discapacidad, de áreas rurales, especialmente en el acceso a la salud y la educación).
- No obstante las campañas de sensibilización y el mejoramiento tecnológico de los sistemas de registro de nacimientos, en las zonas rurales y distantes e incluso en las zonas periurbanas se dificulta la inscripción de niños y niñas por la burocracia que representa el trámite para las familias de escasos recursos económicos¹⁷.
- Asimismo, siguen vigentes prácticas de castigo corporal en la educación familiar y escolar, aprobadas socialmente y no adecuadamente sancionadas, sin contarse con servicios de asesoría y programas con base comunitaria para evitar el maltrato en cualquiera de sus formas.
- Como resultó evidente en el último año una vez más, la situación de salud de niños y niñas en el país sigue en franco deterioro, mientras la atención primaria está centralizada y es insuficiente y las familias –principalmente en los grupos más vulnerables– no reciben las orientaciones adecuadas sobre salud infantil, niños,

niñas y sus madres sufren condiciones de desnutrición que son previsible en su mayoría.

- Si bien la legislación contempla rubros para la prevención de discapacidad, éstos no son aplicados en los sucesivos presupuestos; por tanto, niños y niñas con discapacidad no pueden ser atendidos de forma adecuada, sobre todo en zonas rurales, y las instituciones tienden a excluirlos del sistema escolar y de las actividades comunitarias, reforzadas por el desinformación de la población en general.
- La salud del sector adolescente carece de una atención adecuada, pues en los servicios no son contempladas dimensiones esenciales de desarrollo psicosocial, afectivo y sexual propios de esta etapa de la vida.
- La escasa capacitación de personal de seguridad y de justicia, de salud y de educación en cuestiones de derechos de niños, niñas y adolescentes afecta directamente a su calidad de vida y al cumplimiento de estos derechos, pues favorece el ejercicio de prácticas contrarias a los mismos en la vía pública, los procesos judiciales, los centros de salud y las instituciones educativas.
- El informe del Estado y las observaciones del Comité no fueron difundidos por el Estado ni siquiera en castellano entre la población. Esta responsabilidad fue asumida por las organizaciones no gubernamentales aun cuando no es responsabilidad suya.

El caso del Pachito López

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) en el caso "Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay", emitida el 2 de septiembre de 2004¹⁸, afirmaba un conjunto de reparaciones para las víctimas de los malos tratos comprobados en el antiguo correccional de adolescentes "Panchito López", así como para sus familiares y para la comunidad nacional e internacional, donde el Estado debía asumir sus responsabilidades públicamente. Paraguay es un Estado parte de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Ley N° 1/1989), que reconoce todos los derechos humanos y específicamente los derechos de niños, niñas y adolescentes¹⁹, y de esta manera nuestro Estado se somete a la Comisión y la Corte IDH, comprometiéndose a cumplir con sus disposiciones en relación con la actuación de sus agentes.

De las disposiciones de la sentencia, el Estado no publicó el capítulo relativo a los hechos probados, no realizó acto público alguno donde reconociera su responsabilidad ni su compromiso en la elaboración

¹⁸ Sentencia disponible en www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_112_esp.pdf

¹⁹ Convención Americana sobre los Derechos del Hombre, artículo 19.

de una política nacional en materia de atención a adolescentes en conflicto con la ley (debía realizar ambas acciones antes de abril de 2005) ni ha informado acerca de las reparaciones comprometidas a las víctimas²⁰. Tampoco hay noticias del informe establecido en la misma sentencia que debe dar el Estado sobre el cumplimiento de estas medidas antes de los 12 meses de la notificación ante la misma Corte IDH. Es decir, simplemente creemos que el Estado no cumplió con ninguno de los puntos de la sentencia.

Prevenir, verbo difícil de conjugar

El crimen-tragedia del Ycuá Bolaños no solo dejó al desnudo un conjunto de inseguridades a los que estamos expuestos como ciudadanos y ciudadanas en el país, sino que nos habilitó a comprender que las situaciones de inseguridad pueden ser prevenidas antes de que se constituyan en emergencia y que esa es una de las responsabilidades primarias del Estado.

La caída del cielorraso en un aula del Colegio Nacional de la Capital²¹ vuelve a colocar el debate por la seguridad de nuestra población, especialmente de niños, niñas y adolescentes y, en esta ocasión, en un edificio público y oficial. El estado edilicio de las entidades educativas impide brindar condiciones básicas de seguridad a las y los estudiantes y al personal docente, administrativo y de servicios que asisten a ellas. Si bien la Municipalidad de Asunción anunció un control de estas instituciones e insistió sobre su facultad para inhabilitarlas²², no se han dado a conocer acciones de seguimiento a esta situación.

Por otro lado, en el año resultaron significativas la sequía en el Chaco y las constantes tormentas con vientos huracanados y granizadas en la región Oriental, donde evidentemente se ven afectadas las familias con niños, niñas y adolescentes y las mismas comunidades en su hábitat, su productividad y su acceso a la salud y la educación.

Aun cuando estas cuestiones climáticas son todas previsibles por el simple hecho de su periodicidad, las respuestas siguen haciéndose esperar, tanto antes de que sucedan estas situaciones como una vez que sucedieron. No existe una política de prevención y de emergencia clara, difundida ni eficaz. Es así que en las instituciones educativas del

²⁰ Entre las reparaciones se encuentra la atención psicológica de las víctimas, la provisión de un lugar próximo a la residencia de una de las familias para el entierro de una de las víctimas fatales, la indemnización y la compensación en efectivo por un total superior a los tres millones de dólares estadounidenses, la protección especial de testigos y víctimas que presentaron testimonio en la causa. Estas reparaciones se encuentran detalladas en el párrafo 340 de la sentencia.

²¹ Diario La Nación, 30 de agosto de 2005.

²² Diario Crónica, 27 de julio de 2005, pág. 2.

país, donde asisten a diario un elevado número de niños, niñas y adolescentes, tampoco cuentan con medidas claras de seguridad ni de acciones en casos de emergencias, situación que es reforzada por una invisibilidad de los riesgos presentes en el entorno escolar y de los modos de abordarlos²³.

ATENCIÓN EN SALUD: UNA VIOLENCIA SELECTIVA Y EXCLUYENTE

Niños y niñas de comunidades indígenas

Aparte de la postergada atención en salud descrita al inicio con la nula provisión de agua a las comunidades indígenas, en ellas niños y niñas perciben que la forma más fuerte de violencia que sufren es la falta de atención en salud, desde el momento en que no hay centros de salud cercanos a sus comunidades y que quienes pueden llegar a uno, son recibidos en ocasiones con malos tratos y en la mayoría de las veces no hay profesionales ni medicamentos²⁴.

Embarazos: el encuentro de la adolescencia y la primera infancia

Las madres embarazadas, los niños y niñas de menos de cinco años de edad si bien cuentan con exención de aranceles en las consultas en los centros de salud, no acceden a las medicinas y los insumos porque éstos no llegan a tiempo ni se encuentran en cantidades suficientes.

Por otra parte, los y las adolescentes carecen de orientaciones adecuadas en salud sexual y reproductiva -no se cuenta con servicios amigables para ellos y ellas en los puestos de salud-, mientras que quienes cuentan con información adecuada en la gran mayoría no tienen acceso a los insumos para su protección y cuidado, ya sea por las distancias de los centros urbanos y/o por las estigmatizaciones culturales sobre los cuidados de la salud sexual²⁵.

Prevalencia del VIH/Sida

A julio de 2005, en Paraguay se tienen registrados 1.322 casos de adolescentes y jóvenes (de 15 a 24 años) y 602 niños y niñas (de

²³ Cf. Bareiro, Paz. "Investigación cualitativa sobre las condiciones de seguridad en las instituciones educativas". Global... Infancia. Asunción, 2005. Inédito.

²⁴ Declaración del grupo de niños y niñas indígenas del Chaco en la consulta nacional sobre violencia en la niñez y la adolescencia realizada por CDIA como parte de la Consulta Mundial sobre Violencia en la Niñez y la Adolescencia, en convenio con Unicef y Save the Children.

²⁵ Consultas del autor con adolescentes, padres y madres, docentes y agentes de salud de zonas rurales y periurbanas de Caaguazú y Paraguari.

menos de 15 años de edad) que viven con VIH. Si consideramos que muchos casos no son registrados, estas cifras resultan alarmantes²⁶, mientras que el virus se sigue propagando principalmente a través de la transmisión por vía sexual (con aumento en la incidencia en mujeres heterosexuales²⁷), donde la práctica en cuidados preventivos están relacionada con la concienciación social y la equidad en la relación de género, situaciones alejadas de la realidad paraguaya. La atención focalizada a la población viviendo con VIH, principalmente a niños y niñas, se ve afectada por el limitado lote de medicamentos antiretrovirales disponibles y la discontinuidad en su adquisición y provisión, lo que termina siendo contraproducente para el tratamiento²⁸.

AMENAZAS

Las amenazas que se ciernen sobre el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes tienen que ver con aquellas cuestiones que se mantienen vigentes a lo largo del tiempo, como prácticas instaladas en el día a día de nuestro país, incluso poco cuestionadas, pero efectivamente contrarias a la vigencia de estos derechos, o al menos insuficientes por sí solas para garantizarlos.

Destacamos como vigentes en este tiempo las amenazas que constituyen la dependencia casi exclusiva de fondos de la cooperación internacional, la controversia entre atención directa y prevención, la incipiente institucionalidad, la cultura autoritaria y la cultura de la rentabilidad y el consumo.

La dependencia de la cooperación internacional

La mayoría de los proyectos y programas sociales que se están llevando adelante, como pudo apreciarse en este capítulo, son aquellos que reciben financiación externa para su ejecución y una contrapartida local mínima.

La misma Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados partes deben cooperar entre sí para asegurar su cumplimiento, principalmente en relación con los derechos económicos, sociales

²⁶ Según los últimos datos oficiales del Programa Nacional de Lucha contra el VIH/Sida (Pronasida), se registró un aumento en el número de casos de niños, niñas y adolescentes que viven con VIH: el 32% de los casos registrados se da en personas de 15 a 24 años, mientras que el 15% de los casos tiene menos de 15 años. El número total de casos registrados asciende a 4.102 personas.

²⁷ En los inicios de la epidemia del VIH en Paraguay, según datos del Pronasida, por cada 28 varones registrados con VIH había una mujer. En el 2005 esta relación pasó a ser de una mujer por cada tres varones. La comparación también puede verse en la relación aproximada de tres mujeres y 97 varones cada 100 casos registrados al principio y 33 mujeres y 67 varones en la actualidad.

²⁸ Consultas del autor con personas en tratamiento y con personal de Pronasida.

y culturales. Sin embargo, también establece que los Estados destinarán para ello el máximo de sus recursos y, cuando éstos no resulten suficientes, se recurrirá a la ayuda internacional. Sin embargo, en nuestro país la ayuda internacional es la que asegura la permanencia de los programas, pues los recursos nacionales no se aplican al máximo en cuestiones de inversión social.

De esta manera, seguimos, como país, dependiendo de los otros países para asegurar una atención mínima a niños, niñas y adolescentes y sus familias, con lo que apenas se puede garantizar el cumplimiento de algunos derechos y por el tiempo que duran los proyectos.

Programas de atención y también de prevención

El significativo número de casos de explotación de niños, niñas y adolescentes en el país exige un programa de atención específico y especializado para los diferentes sectores que están afectados y para las diferentes formas de explotación. Así, se desarrollan acciones diferentes de atención y reinserción de niños, niñas y adolescentes que sufrieron maltratos familiares, explotación económica, explotación sexual comercial, abuso sexual y discriminaciones por cuestiones de género, religión, grupo étnico o por discapacidad.

Sin embargo, con la atención a quienes resultan víctimas, no se soluciona todo el problema, puesto que mientras el sistema siga generando espacios donde maltratar, abusar y explotar impunemente a niños, niñas y adolescentes, el número de víctimas continuará creciendo. Es por ello que se requiere de un trabajo concentrado en la sanción adecuada de los responsables de estas situaciones y de una amplia acción de prevención, que pasa por la concienciación social, por el desarrollo de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de las familias y por un circuito institucional sólido para la atención de casos.

Los programas centrados en la atención de víctimas son importantes e irremplazables, pero no darán abasto frente un sistema que produce víctimas en forma constante y cada vez más feroz.

Incipiente institucionalidad para la protección, nula para la participación

La institucionalidad para la protección de niños, niñas y adolescentes se encuentra en construcción en nuestro país. Aunque están establecidos roles y funciones en el Código de la Niñez y la Adolescencia y en la Ley de Adopciones (N° 1.136/1997), todavía resulta difícil para los y las agentes aplicar las medidas y los procedimientos de protección teniendo en cuenta los principios de universalidad, integralidad e interés superior del niño y la niña.

Las comisarías policiales son todavía centros peligrosos para niños, niñas y adolescentes, especialmente para quienes realizan actividades económicas en la vía pública, pues, como hemos visto, las prácticas de los y las agentes de policía todavía reproducen un sistema represivo y de punición, que no les corresponde.

A pesar de los esfuerzos desarrollados en la capacitación del personal de los Codenis por parte de organizaciones no gubernamentales, de las municipalidades y del mismo personal, la acción de la ex directora de la Codeni de Ciudad del Este, el 5 de mayo del 2005 y en las semanas siguientes –cuando encabezó un operativo de detención de niños y niñas en situación de calle–, terminó mostrando la difícil tarea de cambiar los modos de acción, concibiendo a niños y niñas como sujetos con quienes dialogar y con derecho a participar y no como objetos sobre los cuales se toman decisiones y opacando la labor muchas veces silenciosa pero efectiva de las otras 100 Codenis del país. A esto se debe sumar la anuencia de la entonces titular de la SNNA, Mercedes Brítez de Buzó, y su aval a este tipo de procedimientos, situación que generó posteriormente un hábeas corpus en el país, así como una petición ante la Comisión IDH.

Una cultura autoritaria, consumista y de rentabilidad

La cultura autoritaria se mantiene vigente en nuestra sociedad, principalmente en relación con la educación familiar y escolar, donde vimos que el castigo físico, forma extrema de expresión del autoritarismo en estos ámbitos, es el cotidiano de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, la práctica de las criaditas y los criaditos²⁹ perpetúa un sistema autoritario de separación y sometimiento de clases y violencia de género, donde se sufre la discriminación por la condición de pobre y de niño, y en el caso de las niñas, también de mujer. En el año fueron significativos los casos ya presentados de maltrato a una niña en estas condiciones que vivía con una funcionaria del Centro de Adopciones y el que sufrieron las niñas en un cuartel de Mariscal Estigarribia.

El extremo más visible de la cultura del consumo y de la rentabilidad pudo verse en todo el año en el proceso judicial por el crimen-tragedia del Ycuá Bolaños, donde permanentemente se pretendía reducir todo a un accidente y donde evidentemente se trataba de una práctica que

²⁹ *En el criadazgo un niño o una niña es entregado por su familia a otra con mejores condiciones económicas para que, a cambio de labores domésticas, reciba alimentación y vivienda y la posibilidad de asistir a la escuela. Las estadísticas confirman que muchos de ellos terminan el día agotados y con pocas posibilidades de ir a la escuela y de rendir adecuadamente en ella, con lo cual su condición de pobreza y exclusión se perpetúa, con el agravante de que se realiza en un entorno que no es el suyo y está alejado de sus vínculos afectivos. Cf. Celma, Luis Claudio. "Criadazgo y derechos de la niñez". Global... Infancia. Asunción, 2001.*

hacía primar los intereses económicos sobre la vida humana. Ahora bien, otras dos situaciones que muestran esta realidad en este tiempo son:

- el uso indiscriminado, irresponsable y no controlado de agrotóxicos en todos los departamentos productores del país, con afectación directa a niños y niñas de las comunidades por su exposición ocasional o reiterada y prolongada a estas sustancias. El caso Silvino Talavera³⁰ (el niño fallecido por intoxicación en Itapúa), cuya resolución judicial se halla apelada, se constituye en el paradigma del daño que causa esta forma de producción en las comunidades donde se implementa. Sin embargo, niños y niñas de numerosas familias se ven expuestos a diario al rociado aéreo irresponsable de agrotóxicos en sitios vecinos a sus casas, sus lugares de juego y sus escuelas³¹;
- el escaso control de uso de sucedáneos de la leche materna, con lo cual se promueve la sustitución de la lactancia materna en un país donde el promedio del tiempo de lactancia en niños y niñas recién nacidos es de 27 días frente a los seis meses mínimos recomendados según los estándares internacionales³².

UNA MIRADA A 10 AÑOS DE RECOMENDACIONES

Desde 1996, en las sucesivas ediciones del informe “Derechos Humanos en Paraguay”, los capítulos sobre derechos de la niñez y la adolescencia –así como los otros capítulos– fueron incorporando recomendaciones y sugerencias, principalmente dirigidas al Estado. A 10 años de trabajo, estas recomendaciones parecieran haber empezado a dar algunos resultados al ser consideradas por el Estado en cierta medida. Aun cuando no se trate de una respuesta directa a las recomendaciones y sean otros los intereses y las presiones que posibilitan los pasos finales hacia su concreción, consideramos importante poder revisar cuál es el modo en que el Estado está respondiendo a estas legítimas demandas.

Para ello, las recomendaciones están agrupadas en siete grupos que consideramos a continuación.

³⁰ El caso *Silvino Talavera*, presentado en diferentes capítulos del informe “Derechos Humanos en Paraguay 2004” (capítulos de seguridad alimentaria, desarrollo rural, derechos de la niñez y la adolescencia), tuvo nuevos reveses en el período 2005, con persecuciones a la familia, que continúa sufriendo las secuelas de la intoxicación.

³¹ El autor mantuvo conversaciones con docentes de Atyrá (Cordillera), Edelira (Itapúa) y Puente Kyha y La Paloma (Canindeyú), quienes declararon tener que suspender clases en diferentes días del año por el rociado con agrotóxicos en días de viento sobre las plantaciones de soja que bordean a los predios escolares donde trabajan.

³² Cf. Organización Mundial de la Salud (OMS)/Unicef. “Global strategy for infant and young child feeding”. OMS. Génova. Disponible en www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA55/ea5515.

El Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia

Garantizar la implementación del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia en acciones concretas: continuar con la implementación del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia con la conformación de los Consejos en los diferentes niveles. Asimismo, se debe contar con programas penitenciarios para adolescentes.

El Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia y los planes sectoriales requieren del funcionamiento de las Codenis y de los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia con el fin de asegurar su ejecución en el ámbito local. La mitad de los municipios recién cuenta con un servicio de Codeni, mientras que es muy incipiente el número de consejos municipales y consejos departamentales, apenas en proceso de formación. Ya fueron convocados por los gobernadores, pero no todos están logrando mantener una continuidad en sus encuentros y les falta claridad sobre sus funciones y autonomía para su desenvolvimiento³³.

Mientras los presupuestos municipales sean escasos y dependan de las transferencias atrasadas del gobierno central para su ejecución y el Presupuesto General de Gastos de la Nación no contemple las acciones del plan, éste seguirá siendo letra muerta.

Los programas penitenciarios para adolescentes mejoraron considerablemente tras el incendio en el Panchito López, pero el modelo socioeducativo ha resultado difícil de sostener con escaso presupuesto, atrasos en el pago al personal educador y retrasos en la entrega de fondos para insumos alimenticios.

Disminución de las posibilidades de explotación económica

Reducir las posibilidades de riesgo laboral creando alternativas válidas, apoyar a la niñez y la adolescencia trabajadora, especialmente en el área rural, asegurándoles el goce de todos sus derechos. El Estado debe implementar programas de empleo y ampliación de servicios básicos de salud, educación, vivienda y atención social para que las familias puedan asumir su responsabilidad en la crianza de sus hijos e hijas.

³³ Consultas del autor con miembros de los consejos en el Encuentro Nacional de Consejos Municipales y Departamentales, realizado en noviembre de 2004.

Los programas de atención todavía contemplan a la explotación económica como un fenómeno aislado y responsabilidad de padres y madres, sin contemplar que el trabajo infantil se constituye en una necesidad de las familias como consecuencia del desempleo masivo, la reducción de los ingresos familiares, el aumento del costo de vida y la baja calidad y cobertura de los servicios básicos, principalmente para las poblaciones rurales.

La reactivación económica y la provisión de servicios de los cuales es responsable el Estado no están contempladas en los presupuestos oficiales, con lo cual resulta prácticamente imposible su ejecución. El rol del Estado no puede limitarse a la simple sanción de las prácticas de trabajo infantil, por más peligrosas que estas resulten. Debe orientarse a la atención integral de quienes son víctimas de esta situación y a la educación de las familias y la generación de oportunidades para ellas.

Creación de un marco legislativo contra la explotación sexual y laboral

Crear un marco legislativo que proteja a la infancia y la adolescencia de la explotación sexual y laboral y castigue a los culpables (clientes y explotadores). Es necesario desarrollar programas nacionales de prevención del maltrato y de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

El marco legislativo contra la explotación de niños, niñas y adolescentes en estos 10 años ha tenido grandes avances con la aprobación de la Ley de Adopciones (N° 1.136/1997), la Ley contra la Violencia Intrafamiliar (N° 1.600/2000) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (N° 1.680/2001) y con la ratificación por parte de Paraguay de los protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (sobre explotación sexual y sobre uso de niños y niñas en conflictos armados), así como de los Convenios de la OIT relativos a la edad mínima de admisión al empleo y las peores formas de trabajo infantil.

Sin embargo, la reglamentación de los principios y los acuerdos -así como de los procedimientos a seguir en los diferentes casos- todavía es incipiente y no se hallan totalmente difundidos ni asumidos por los agentes del Estado. Incluso el castigo a los y las culpables (clientes y explotadores) todavía no ha sido demostrado en los diferentes casos que han generado conmoción en la opinión pública, con lo cual se disminuye la credibilidad en la legislación y la justicia y se deterioran los mecanismos establecidos.

El programa nacional de prevención del maltrato denominado Red Nacional de Prevención del Maltrato Infantil (Rednami) fue una experiencia que duró mientras se contó con financiación internacional, pero cuya continuidad el Estado no asumió como responsabilidad suya y los circuitos que quedaron funcionando para su atención se mantuvieron gracias a la buena voluntad de los y las agentes locales y el compromiso de las organizaciones sociales.

Combate a la trata y el tráfico de niños y niñas

Combatir la trata y el tráfico de niños y niñas y la explotación sexual mediante la cooperación técnica, financiera y política a escalas regional e internacional.

En estos 10 años las migraciones forzadas por la situación económica dentro del país y fuera de él ocultaron de alguna manera las redes de trata de personas, principalmente de mujeres adultas, adolescentes, niños y niñas, muchas veces con fines de explotación sexual³⁴.

La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes se constituye en una práctica más difundida de lo que aparenta: solo en Ciudad del Este y Asunción había en 1997 3.750 niñas, niños y adolescentes en estas condiciones, de los cuales el 42% tenía menos de 16 años³⁵. En el país todavía se está en el proceso de articular las instancias. Es necesario que se den pasos tanto en el ámbito de la legislación y coordinación de carácter nacional como en las acciones penales contra los y las responsables y de protección para las víctimas y sus familias y su integración social efectiva. Hasta ahora este trabajo ha sido desarrollado por organismos no gubernamentales y por algunas entidades estatales con cooperación financiera internacional. A escala Mercosur resulta necesaria una articulación que está en proceso para este trabajo³⁶.

Inversión social en infancia

Aumentar la inversión social en infancia a través de fondos presupuestarios. La SNNA debe tener capacidad para incidir en las deci-

³⁴ Cf. Grupo Luna Nueva. "La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual". OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores. Buenos Aires, 2005.

³⁵ Concernau, Laia; Martínez, Ninfa y Soto, Waldina. "Un viaje hacia la vida. El proceso de desvinculación de la explotación sexual". Grupo Luna Nueva y ACIDI. Asunción, 2005, pág. 25, citando a Acosta, Luz Marina y Acosta, Nilse. "Explotación sexual de niñas y adolescentes en Asunción y Ciudad del Este". Unicef y OIT. Asunción, 1997.

³⁶ Cf. Cid, Andrea. "La experiencia de prevención del tráfico sexual de niños y niñas en la triple frontera". En: Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin. "15 años de democracia ¿cuánto hemos avanzado?". Global... Infancia. Asunción, 2004, pág. 131-134.

siones presupuestarias destinadas a preservar derechos básicos como son los de salud y educación.

Desde 1996 la inversión social en Paraguay ha suscitado diversos estudios y esfuerzos desde la sociedad civil con el fin de ejercer un control sobre las asignaciones presupuestarias y sus usos³⁷. Sin embargo, la forma en que se organiza el presupuesto ha significado un escollo para tornar visible la efectiva inversión social en infancia, si bien esta es una observación y una solicitud del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo.

Los rubros asegurados por las leyes específicas de educación y salud, principalmente, no son contemplados al momento de elaborar el Presupuesto General de Gastos de la Nación o sus fuentes de origen son tergiversadas³⁸, descomprometiéndose de esta manera el Estado. Asimismo, en el momento de la ejecución se pueden apreciar considerables retrasos en los rubros sociales y especialmente en los de infancia y adolescencia³⁹, lo que demuestra una falta de voluntad política para ello.

La SNNA cuenta con facultades para posibilitar la articulación de las políticas públicas destinadas a la infancia, lo que incluye efectivamente el presupuesto. Parte de este rol lo cumple a través del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Sin embargo, las constantes exigencias de respuestas efectivas a problemas que no le corresponden resolver directamente –pues están en el ámbito de las Codeni– y las dificultades de los representantes de los ministerios ante el Consejo para la toma de decisiones presupuestarias retrasan esta tarea y la vuelven lenta y poco efectiva.

Monitoreo de medios de comunicación⁴⁰

Contar con un sistema de control y denuncias de violaciones cometidas por los medios de comunicación contra los derechos. Gene-

³⁷ Pueden tomarse en cuenta el proyecto “Gasto social en el presupuesto” (Unicef/Pnud), la campaña “Desarmemos el presupuesto” y la campaña “Paraguay sin excusas contra la pobreza”.

³⁸ Como muestra, en el presupuesto 2005 los rubros asegurados por ley para las vacunaciones y el “test del pie” con fuentes del Tesoro fueron asignados con fuentes propias del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con lo cual se supedita su disponibilidad a la recaudación del ente.

³⁹ Cf. Fernández Frutos, Julio. “¿Cuánto debemos todavía a niños y niñas en Paraguay? La ejecución del presupuesto público destinado a la niñez”. En: Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin. “Un Paraguay con todas y todos, ¿cómo lo hacemos posible?”. Global... Infancia. Asunción, 2005 (en prensa).

⁴⁰ Estas informaciones fueron proveídas por María Silvia Calvo, responsable de la Agencia Global de Noticias, miembro de la Red ANDI América Latina. Los datos cuantitativos y su interpretación más concreta aplicada a la realidad de los medios se encuentran disponibles en Agencia Global de Noticias. “Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya 2004”. Global... Infancia. Asunción, 2004.

rar espacios que permitan a niños y niñas expresar sus ideas y opiniones, así como acceder a información dirigida a ellos y ellas.

El Estado no cuenta con orientaciones en materia de protección de derechos de niños y niñas en los medios de comunicación, si bien podemos ver que éstos no siempre los respetan a cabalidad. Entre los derechos menos contemplados en la acción de los medios de comunicación se encuentran:

- el derecho a la protección de la identidad de niños, niñas y adolescentes en el sistema de justicia. Son muy pocos los medios de comunicación que se aseguran de proteger la identidad del niño en situaciones en que es agente o víctima de violencia. En algunos casos se utilizan recursos como la distorsión del rostro en las fotos o videos, pero en otros no hay reparos en mostrarlos sin ningún tipo de protección. Aun cuando utilizan las iniciales de niños y niñas en estas situaciones, revelan otros datos que ponen al descubierto su identidad (por ejemplo lugar donde viven, nombre de los padres, edad, etc.);
- la doble victimización es también frecuente. Niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones, maltratos, abusos son abordados por la prensa con preguntas y fotos que, más allá de la vergüenza a la exposición pública, les conducen a revivir una y otra vez la situación de la que fueron víctimas;
- el derecho a la no discriminación se ve comprometido por el abordaje de la prensa. El monitoreo de medios del año 2004 ha develado una prensa que muestra apenas un fragmento de la realidad de niños, niñas y adolescentes, dejando de lado precisamente los sectores más olvidados por las políticas públicas: niños y niñas en comunidades indígenas, niños y niñas con discapacidad, niños y niñas de zonas rurales solo están presentes cuando son protagonistas de situaciones extremas que cumplen con los criterios de "noticia", perdiéndose la oportunidad de mostrar situaciones visibilizadas que podrían salir a la luz a través del potencial de los medios de comunicación desde su rol de denuncia.

En un estudio desarrollado sobre seis periódicos de circulación en 2004, la violencia y la educación fueron los temas más abordados en relación con la infancia, pero la violencia ha sobrepasado las acciones positivas y los conflictos educativos han quedado por encima de las discusiones de fondo, ya que las coberturas puntuales perdieron de vista lo integral y el contexto. La voz de niños, niñas y adolescentes no es tenida en cuenta en las noticias, ya que solo fueron consultados como fuente en el 6% del total de los textos analizados.

Justicia penal adolescente

Lograr una aplicación estricta y progresivamente plena de las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia sobre reglas de justicia juvenil. Cumplir estrictamente las disposiciones sobre prisión preventiva como último recurso para garantizar la presencia en juicio de los imputados en el caso de adolescentes infractores.

La institucionalización de seis juzgados especializados con competencia penal adolescente⁴¹, donde se aplican los preceptos del Código de la Niñez y la Adolescencia relativos a la finalidad educativa del proceso penal, privación de libertad como última alternativa y carácter socioeducativo de las medidas para los y las adolescentes.

En San Lorenzo se ha avanzado en la institucionalización del primer equipo multidisciplinario asesor de justicia (arts. 165 y 166 del Código de la Niñez y la Adolescencia), que debe orientar al juzgado prestando atención a la realidad global del y la adolescente.

No obstante, la tarea del Estado no ha finalizado, queda todavía institucionalizar juzgados especializados en todas las jurisdicciones, instalar equipos asesores multidisciplinarios en todos los juzgados, especializar las defensorías públicas, la policía y las fiscalías en materia penal adolescente; habilitar lugares propicios para albergue de adolescentes sin arraigo comunitario ni vínculo familiar permanente.

En el caso del Juzgado de San Lorenzo, este trabajo ha significado la atención de 75 adolescentes del área metropolitana, la mayoría de ellos y ellas sin antecedentes penales y procesados por presunto robo, hurto o robo agravado con portación de arma blanca o de fuego realizados en la vía pública. El trabajo arrojó de entre los y las adolescentes un perfil con madurez mayoritariamente acorde a lo esperado a su edad, dentro de rasgos considerados normales y sin antecedentes de adicción, lo que, unido a los vínculos mantenidos con las familias y las comunidades de origen, ayudó a que el proceso de la medida socioeducativa tuviera efectos positivos en ellos y ellas.

⁴¹ Estos juzgados se hallan en las jurisdicciones de Ciudad del Este, Concepción, Coronel Oviedo, Encarnación, Pilar y San Lorenzo.