



SITUACIÓN DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE EN PARAGUAY





FICHA TÉCNICA

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE EN PARAGUAY

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

Elaboración de contenidos: Unicef.

Personas que participaron de la elaboración del material:

Lourdes Barboza, Ricardo González, Javier Quesada, Rosa María Ortiz y Andrea Cid, oficial de Protección de Unicef Paraguay. Además, fue revisado por el equipo técnico de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

Fotografías interiores: Francene Keery, Martín Crespo y Diego Brom/Unicef Paraguay.

Diseño y diagramación: Marina Jury / Entre Paréntesis.

Impreso en Artes Gráficas Zamphiropolos, Asunción, Paraguay.

Tirada: 1000 ejemplares.

ISBN: 978-99967-764-1-0.

Diciembre de 2014.


Material de distribución gratuita. Prohibida su venta.

Acerca de Unicef

Unicef trabaja en más de 190 países y territorios para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y avanzar en la vida desde la primera infancia hasta la adolescencia. Es el mayor proveedor de vacunas a los países en desarrollo, Unicef apoya la salud y la nutrición de la infancia, el agua y el saneamiento adecuados, la prestación de educación básica de calidad para todos los niños y niñas, y la protección de los niños y niñas contra la violencia, la explotación y el sida. Unicef está financiado en su totalidad por las contribuciones voluntarias de individuos, empresas, fundaciones y gobiernos. Para obtener más información acerca de Unicef y su trabajo, sírvase visitar: <http://www.unicef.org>.

Unicef Paraguay

Avda. Mariscal López esq. Saraví
Edificio de las Naciones Unidas, 1^{er} piso
Tel.: (+595 21) 611 007/8
informacionpy@unicef.org
www.unicef.org/paraguay

 /UnicefParaguay

 /UnicefParaguay

 /UnicefParaguay

 /UnicefParaguay

PRESENTACIÓN

El presente documento analiza la situación del derecho a la protección de niños, niñas y adolescentes del Paraguay, las inequidades y las disparidades que los afectan, con la máxima desagregación posible, así como las barreras y los obstáculos que impiden el mejoramiento de su situación.

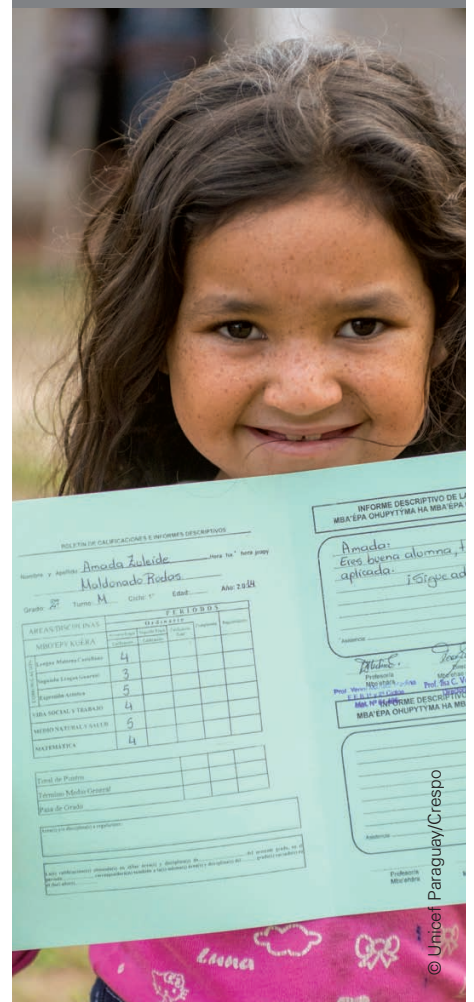
Se analizan las causas de los problemas, en base a información cualitativa y cuantitativa, y las respuestas del sector, y finalmente se emiten recomendaciones de políticas públicas para que este derecho sea garantizado a la niñez y la adolescencia en el país.

El análisis de situación es parte del mandato de Unicef y debe ser realizado por lo menos una vez durante el ciclo quinquenal de cooperación en todo el territorio nacional, con énfasis en áreas geográficas y grupos sociales de mayor vulnerabilidad. El periodo que abarca este diagnóstico corresponde al 2009-2013.

Elaborado en forma participativa, en colaboración con sus aliados gubernamentales y de la sociedad civil, el análisis de situación tiene el propósito de constituirse en un instrumento para la mejora de la comprensión acerca de la situación actual de los niños y niñas en el país, las causas de las deficiencias y desigualdades, así como para el seguimiento en la mejora del cumplimiento de sus derechos.

Paraguay reconoce en el artículo 54 de su Constitución Nacional que “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación”. Asimismo, el Código de la Niñez y la Adolescencia (ley N° 1680/01). Ese es el compromiso asumido, además, a través de la ratificación de distintos instrumentos internacionales de Naciones Unidas.

En este sentido, el análisis de situación tiene como referencias los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otros documentos nacionales e internacionales que constituyen los compromisos asumidos por Paraguay en relación con la infancia y la adolescencia.





El documento ha sido elaborado en base a la información disponible, debidamente respaldada con fuentes verificables, tanto de origen nacional como internacional, relativas al país. La información estadística incorporada muestra las tendencias históricas de los indicadores relativos al cumplimiento del derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes.

Esperamos que este documento contribuya con los esfuerzos del país para el diseño e implementación de políticas y estrategias que apunten al cumplimiento del derecho a la protección de todos los niños, niñas y adolescentes en Paraguay.

Rosa Elcarte

Representante de Unicef
en Paraguay

CONTENIDO



RESUMEN EJECUTIVO	7
APARTADO SOBRE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	13
PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	18
DERECHO A UNA FAMILIA	22
DERECHO A LA IDENTIDAD	34
DERECHO AL BUEN TRATO, Y NO SER VÍCTIMAS DEL MALTRATO Y EL ABUSO	38
DERECHO A NO SER EXPLOTADOS LABORALMENTE	48
DERECHO A ESTAR PROTEGIDOS DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL INFANTIL, EL TRÁFICO Y LA TRATA	59
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN: CONSULTA Y CIUDADANÍA	65
ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD	70
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	74
ANEXO	82

RESUMEN EJECUTIVO

En este capítulo se abordan diversos derechos comprendidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y las problemáticas que de ellos se desprenden cuando se vulneran.

La mirada de la Convención nos aporta el avance más significativo en materia legal internacional ligada a la niñez y ha sido ratificada por la inmensa mayoría de países del mundo. Sin embargo, existen situaciones que atentan contra estos derechos aplicados a la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes, y Paraguay no escapa a esto.

En el **derecho a la familia** se identifican las obligaciones estatales con respecto a la protección y promoción de este derecho. Es fundamental fortalecer a las familias con prestaciones de servicios adecuados para ayudar a los padres y madres a ejercer sus responsabilidades en la crianza y desarrollo de los niños y las niñas, sobre todo en la primera infancia, pero también en todas las etapas, lo que incluye el aprendizaje del diálogo en la relación con los hijos adolescentes.

Esto promueve la protección de la infancia de los grupos más vulnerables, fortaleciendo la vida familiar y comunitaria, y evita la internación de niños en instituciones. En Paraguay, miles de niños, niñas y adolescentes viven en forma permanente en instituciones, siendo esta modalidad la principal respuesta por parte del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil a la situación de riesgo de pérdida del cuidado parental. La internación no es la mejor respuesta para los niños y es la modalidad más onerosa. Se la debe reservar para casos muy especiales y limitados.

Las causas de que existan niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental son variadas y complejas: la pobreza, la desigualdad, la falta de trabajo para los padres y madres, la falta de servicios públicos en la comunidad y la migración, que está vista como el principal riesgo de pérdida del cuidado parental.

Preocupa, por otra parte, las irregularidades que persisten en los trámites de adopción, la entrega de niños y niñas en guarda a familias que desean adoptar antes de que hayan sido declarado adoptables. Este procedimiento desalienta a las familias que con paciencia aguardan un niño por la vía legal establecida.



© Unicef-Paraguay/Crespo

Por ello, se recomienda:

- fortalecer las políticas públicas que brindan apoyo a las familias, en temas de planificación familiar, acceso a salud y servicios enfocados a prevención del abandono de los niños, centros de protección y apoyos a las familias a nivel comunitario a través de la educación, acceso a empleo, actividades culturales y medios diversos de información pertinente (ej.: sobre uso de drogas, utilización de nuevas tecnologías, entre otras);
- articular esfuerzos para una mayor celeridad a los procesos de mantenimiento del vínculo familiar y/o de adopción por parte de los operadores judiciales y del Centro de Adopciones, a fin de lograr la resolución en un plazo no mayor a los 6 meses de iniciado;
- fortalecer el acogimiento familiar como modelo de protección tanto jurídica, cultural y social: los niños, niñas y adolescentes separados de sus familias deben tener como primera opción de acogimiento alternativas de cuidado familiar, y cuando esto no sea posible, formas de cuidado residencial en pequeños grupos. Las formas de cuidado institucional deben ser desestimadas.

En cuanto al **derecho a la identidad**, es preocupante el gran número de nacimientos que no se registran, y las dificultades de algunos niños y niñas, en particular los indígenas y los de las zonas rurales, para tener acceso a los servicios de registro de nacimiento. Las principales dificultades son los escasos servicios de registro civil y los distantes que se encuentran de los centros asistenciales de salud o de las propias comunidades, el desconocimiento de la población del propio proceso, la deficiente articulación interinstitucional y los vacíos legales que dificultan el acceso al registro civil oportuno, tal como el impedimento para que las madres adolescentes puedan inscribir a sus hijos e hijas.

Por ello, se recomienda:

- apoyar el cumplimiento de las líneas de acción definidas en la propuesta del Plan Nacional de Universalización del Registro de

Nacimiento, como son: mejorar los sistemas de gestión y de articulación entre las organizaciones del sector y desarrollar los sistemas de información del sector con el fin de obtener datos de manera oportuna y precisa;

- fortalecer institucionalmente la articulación entre el Registro Civil del Ministerio de Justicia, la Dirección de Bioestadística del Ministerio de Salud, el Departamento de Identificaciones y la Coordinación del Derecho a la Identidad de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA);
- proponer enmiendas de ley o nueva legislación que permita la inscripción de los niños de adolescentes madres y la inscripción a través del sistema de salud, a fin de fortalecer el sector y darle solución expeditiva a la problemática del registro de nacimiento en el país;
- fortalecer el rol de los gobiernos locales en la universalización y el registro oportuno de los niños y niñas.

En lo que respecta al **derecho al buen trato**, entendemos que aunque la violencia puede manifestarse de diversas formas, en cada caso compromete los derechos de la niñez y la adolescencia, y menoscaba su dignidad, su desarrollo y sobre todo su autoestima. Pareciera que la tentación de sustituir el diálogo por los golpes es grande para los adultos en el país. Esta tentación puede ser aún mayor si existe una tradición cultural muy expandida que da derechos absolutos a las madres y los padres sobre sus hijos e hijas. El maltrato puede ser ejecutado por omisión, supresión o transgresión de los derechos individuales y colectivos, e incluye el abandono completo o parcial. La violencia contra los niños, niñas y adolescentes es un grave problema en Paraguay, y por ello es de fundamental relevancia destacar que el país carece de una ley específica que haga referencia a la protección contra todo tipo de violencia hacia la niñez y la adolescencia.

Actualmente, por iniciativa e la Comisión Nacional de Prevención y Atención de la Violencia

cia hacia la Niñez y la Adolescencia del Paraguay, coordinada por la SNNA, e integrada por varias instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, se ha presentado un proyecto de “Buen trato hacia niños, niñas y adolescentes”, con miras a lograr una protección a niños y niñas del castigo físico y tratos crueles y humillantes infringidos por padres, madres o tutores.

El abuso sexual es resultante del abuso de poder, donde la relación asimétrica es entendida como aquella que nace de una diferencia de edad, conocimiento, experiencia, fuerza o autoridad entre la víctima y la persona que abusa, y generalmente ocurre dentro del ámbito familiar. Casi 1 de cada 20 mujeres fue víctima de sexo forzado o violación cuando era menor de 10 años.

Por ello, se recomienda:

- impulsar el diseño y aprobación de un marco legislativo para la protección de la niñez contra todo tipo de violencia;
- promover la denuncia, la sanción y el registro, la sistematización, el análisis y la difusión de datos sobre casos de violencia y abuso hacia los niños, niñas y adolescentes;
- fortalecer a la Comisión Nacional de Prevención y Atención Integral de la Violencia hacia la Niñez y la Adolescencia de Paraguay;
- garantizar los sistemas de protección estatal de apoyo a las víctimas durante todo el proceso de recuperación y garantizar la no revictimización durante éste, incluyendo su no exposición ante los medios de comunicación y realizar campañas de sensibilización.

Al hablar del **derecho a no ser explotado laboralmente**, indicamos aquellas actividades o estrategias de supervivencia, remuneradas o no, realizadas por niños y niñas, menores de la edad mínima por la legislación nacional vigente para incorporarse a un empleo, o sea, 14 años.

El trabajo infantil es multicausal y por ello no depende de un solo aspecto: la extrema pobre-

za y la necesidad familiar de contribuir económicamente a su supervivencia se impone en los hogares más desfavorecidos, en los que las niñas y los niños aportan hasta el 25% de los ingresos familiares. Incide fuertemente la baja escolarización de los padres, el acceso limitado a programas educativos, como la falta de infraestructura escolar en las zonas rurales y las distancias que muchos niños y niñas deben atravesar para llegar cada día a la escuela.

Cabe mencionar también como causales las prácticas tradicionales, la naturalización del trabajo infantil, con énfasis en zonas rurales, sumadas a la permisividad social que no visualiza el trabajo infantil como un hecho que atenta contra los derechos del niño, niña y adolescente. La cobertura insuficiente y la falta de articulación de programas de protección social no favorecen que las familias pobres y vulnerables puedan tener acceso al apoyo del Estado.

Por ello, se recomienda:

- fomentar políticas públicas focalizadas que tomen como base la información objetiva y rigurosa sobre trabajo infantil, dirigidas especialmente a los grupos más vulnerables y que redunden en respuestas más efectivas;
- apoyar los programas de erradicación de la pobreza de promoción de la educación como formas de prevención del trabajo infantil;
- fomentar la creación de mecanismos efectivos de aplicación de la legislación vigente con penalidades, si fuera preciso, estableciendo condiciones seguras de trabajo para los adolescentes y prohibiendo el trabajo infantil;
- realizar campañas de sensibilización para reducir la tolerancia social frente a las peores formas de trabajo infantil, y especialmente programas de formación a las familias vulnerables acerca de los perjuicios del trabajo infantil para sus hijos e hijas;
- aumentar la inversión para ampliar la cobertura y la atención del programa Abrazo;
- asegurar, a través de la especialización de jueces, fiscales y defensores públicos, la per-

secución y sanción de las personas que utilizan a niños y niñas para su explotación laboral. Mejorar la vinculación de la justicia con la SNNA, los gobiernos locales y la sociedad civil para la persecución de estos delitos.

Existe otra tipología de trabajo infantil que es de gran invisibilidad y que compromete la perspectiva de género: el trabajo infantil doméstico. Es desarrollado por niñas, como parte de un modelo de reproducción social en el que las tareas hogareñas corresponden a las mujeres. Aunque en Paraguay no son consideradas como trabajadoras, las criaditas forman parte de una forma de trabajo infantil femenino sujeto a la discriminación, los malos tratos, la privación arbitraria de la libertad, la explotación laboral, la falta de descanso, educación, recreación y, en algunos casos, el abuso sexual.

Por ello, se recomienda:

- establecer normativas, políticas y mecanismos adecuados y con enfoque de derechos para la eliminación de la práctica del criadazgo, incluyendo el fortalecimiento de las familias de origen para que puedan desempeñar plenamente su rol de crianza y puedan contar con servicios estatales accesibles como educación y salud.

En el derecho a estar protegido contra todo tipo de explotación sexual, los niños, niñas y adolescentes que padecen la explotación sexual sufren graves alteraciones en su desarrollo. El abuso y el maltrato al que son sometidos y el contacto con la sexualidad adulta antes de haber alcanzado su madurez provocan severos daños y traumas muy difíciles de superar.

El daño físico es muy visible ya que deja marcas en el cuerpo de los niños y niñas. Sus cuerpos son lastimados, desgarrados, golpeados. Pueden ser contagiados de enfermedades como el VIH y otras infecciones de transmisión sexual. Les pueden hacer consumir drogas y bebidas alcohólicas, que les generan adicciones posteriormente.

Los niños, niñas y adolescentes no eligen libremente esta situación, como manifiestan muchas creencias; se ven obligados por distintas circunstancias: se los secuestra, se los engaña o han huido de situaciones de descuido y maltrato familiar. Entre las causas determinantes, podemos señalar la desintegración familiar, el abuso sexual de algún pariente o amigo de la familia, la forma de pensar que justifica estas prácticas y la falta de aplicación de las leyes.

Los adultos que explotan sexualmente son los únicos responsables de esta actividad delictiva, aprovechando la relación de poder asimétrica, siendo los niños, las niñas y los adolescentes las únicas víctimas de esta problemática. La explotación sexual infantil no es un problema privado, es un tema que involucra al nivel familiar, comunitario y social.

Por ello, se recomienda:

- reforzar las acciones realizadas en temas de explotación sexual comercial infantil;
- asegurar recursos humanos y financieros necesarios para ejecutar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes;
- fomentar políticas y programas apropiados de prevención, tratamiento, recuperación y reinserción social de los niños, niñas y adolescentes víctimas;
- crear mecanismos de atención que den prioridad a la asistencia integral de las víctimas;
- asegurar la persecución y sanción a las personas que utilizan a niñas y niños para la explotación sexual;
- trabajar el tema estrechamente con los medios de comunicación masivos, así como las radios comunitarias y las nuevas tecnologías, con un lenguaje adecuado para asegurar la recepción correcta de los mensajes.

Las jóvenes y niñas son las principales víctimas de los **delitos de explotación y trata**, que frecuentemente se dan en forma combinada en las zonas de frontera. Paraguay es considerado esencialmente como país de origen

del hecho punible de la trata de personas, en segundo lugar como país de tránsito y en algunos casos como país de destino.

Por ello, se recomienda:

- fomentar programas que aborden las causas fundamentales de la venta y la trata, como la discriminación basada en el género, la pobreza y la falta de acceso a la educación y la formación profesional;
- aumentar el financiamiento y mejorar las fuentes de información sobre la problemática;
- promover los mecanismos necesarios para lograr condenas en los procesos de enjuiciamiento a los autores y proxenetas;
- fomentar la aplicación de protocolos con ejes de prevención, atención y reinserción social, considerando un abordaje integral que contemple aspectos físicos, psicológicos, con acceso a salud y educación;
- promover capacitación a operadores de derecho para tener en cuenta el interés superior del niño y la confidencialidad de los datos;
- promover capacitación a periodistas de medios masivos y medios alternativos de comunicación.

En lo que respecta al **derecho a la participación**, es clave destacar que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho e interés de participar en todos los asuntos que les afectan, diciendo qué les parece su escuela o cómo es la atención en los servicios de salud. Pero no siempre son oídos. Algunos creen que, porque son más pequeños, su opinión no vale o no debe ser tenida en cuenta. Lograr una auténtica participación es un proceso social que el país debe reforzar debido a la existencia de prácticas autoritarias en el ámbito educativo y en las familias, como por la escasa valoración de los adolescentes y jóvenes del proceso democrático y las pocas oportunidades de participación ciudadana. Esto ha sido demostrado en el escaso conocimiento acerca de la democracia y sus instituciones ya que 7 de cada 10 adolescentes entrevistados justificarían la dictadura en determinadas

circunstancias. Estas afirmaciones representan un gran desafío para el sistema educativo, para el fortalecimiento de la democracia y la sociedad paraguaya en general.

En este sentido, la SNNA creó, en el año 2008, la Dirección de Participación Protagónica, con el objetivo de promover la participación de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional.

Por ello, se recomienda:

- fortalecer la aplicación de medidas que garanticen el derecho de los niños a ser escuchados en la escuela y en cualquier ámbito público, en el hogar y en cualquier procedimiento judicial y administrativo que pueda afectar a sus derechos, así como en la esfera pública a nivel nacional, departamental y municipal;
- promover el acceso de niños, niñas y adolescentes a los medios de comunicación para que su voz y opinión sea escuchada, asegurar la buena utilización y una participación segura en las nuevas tecnologías. Capacitar a los padres y madres a este respecto. Promover el tratamiento respetuoso de la niñez y de la adolescencia en los medios, sin usos de términos peyorativos que discriminan o criminalizan, como ocurre, por ejemplo, con la estigmatización de la adolescencia.

Los **adolescentes privados de libertad** en Paraguay también presentan una problemática compleja. No existe un tratamiento holístico del problema. Un análisis de las causas de la comisión de delitos por los adolescentes es imprescindible para poder atacar los orígenes del problema. El Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño y su Consejo Nacional deben abordar este problema. Hay que evitar acciones reactivas, es decir, actuar solamente cuando hay alguna amenaza de disminuir la edad de responsabilidad penal o de aumentar las penas para adolescentes.

La utilización de niños, niñas y adolescentes para la venta de drogas al menudeo no es abordada de manera adecuada. Muchas veces, se trata de un “trabajo” que realiza toda la familia. Sin embargo, la persecución se realiza principalmente contra los adolescentes, y no contra los que les distribuyen las drogas.

Son muy escasos los datos con que se cuenta sobre el consumo de bebidas alcohólicas y otras drogas nocivas, a pesar de ser un tema trascendental en la problemática actual de la adolescencia y de que es de público conocimiento que el consumo de crack y otras drogas está en un alarmante aumento en esta población, y sus efectos nocivos son muchas veces irreversibles. Sin embargo, se observa como uno de los motivos por los cuales los adolescentes caen en las redes de la delincuencia.

Además, se visualiza que la privación de libertad es una medida que se aplica indiscriminadamente y que hasta la fecha no se cuenta con una política nacional para atender a esta problemática, conociéndose que las condiciones de privación de libertad actualmente siguen siendo de hacinamiento y de falta de visión de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Una de las características de la población privada de libertad es su intensa movilidad. Los adolescentes que se encuentran en situación de conflicto con la ley ingresan y salen del sistema penitenciario con mucha frecuencia, lo cual denota la fragilidad estructural del Estado para ofrecer respuestas integrales a la problemática y quebrar así los círculos viciosos.

Por ello, se recomienda:

- fortalecer el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, porque permite controlar las condiciones de los privados de libertad;
- fomentar la educación de los adolescentes en situación de privación de libertad, la cual debe ser formal e igual para esta población;

- promover en las instancias del Estado los mecanismos requeridos para aplicación de medidas socioeducativas;
- articular las acciones necesarias para que la privación de libertad sea la última alternativa y se apunte a la búsqueda de medidas alternativas que permitan su readaptación e inserción social y laboral. Para este fin, es imprescindible el trabajo de fortalecimiento de la vida comunitaria y familiar (a través de servicios públicos o actividades de organizaciones de la sociedad civil) en aquellos lugares que se identifican como de origen de los adolescentes que son sujetos de la privación de libertad;
- priorizar la persecución y sanción de las personas que utilizan a los niños, niñas y adolescentes para su explotación a través de la venta de drogas u otras formas;
- capacitar a la Policía, Fiscalía, juzgados, defensores. Mejorar los mecanismos de control de la Policía, dada la participación de algunos uniformados en el tráfico de drogas y la utilización de adolescentes para la venta al menudeo de estupefacientes y otros delitos.

EL MARCO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

La tradición social, cultural y jurídica anterior a la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) estuvo caracterizada por la definición del niño y la niña como sujeto incapaz, a quien la familia o el Estado tenían el deber de controlar en los posibles desbordes emocionales, disciplinar en sus conductas o bien proteger en razón de la compasión que generaba su situación de dependencia con los adultos.

A grandes rasgos, esta perspectiva fue la base de las legislaciones de niñez y adolescencia que regularon las relaciones del Estado con los niños, niñas y adolescentes en América Latina desde principios de siglo pasado.

La traducción concreta de estas leyes descansó en la instalación de un modelo de intervención del Estado a través de sus órganos jurisdiccionales, selectivo de los niños, niñas y adolescentes más pobres, cuyas familias eran evaluadas como incapaces de ejercer el disciplinamiento o control suficiente o necesario para mantener el orden social. Mirar la infancia desde esta manera reduccionista es, a su vez, concebirla como tal y por ella actuar de acuerdo a esta visión, generalmente en abordajes tutelares y asistencialistas.

La característica organizadora de este modelo fue la judicialización de los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo, centralizando el poder de decisión en la figura del juez de menores. Los conceptos de “peligro material o moral y abandono” se constituyeron en los soportes fundamentales que justificaron la intervención jurisdiccional con el objeto de “proteger” a los niños, niñas y adolescentes, condenando a su familia económicamente vulnerable por una supuesta incapacidad para la protección de sus hijos.

APARTADO SOBRE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



Esta corriente fue denominada como la “doctrina de la situación irregular” en América Latina. Los niños y las niñas eran diagnosticados –clasificados– y calificados en situación irregular, en vez de identificar la irregularidad en la falta de acceso a derechos constitucionales, principalmente salud, educación, convivencia familiar, en condiciones de igualdad para con la niñez¹.

Se construyó entonces una oferta específica para estos niños, niñas y adolescentes, ya sea a nivel gubernamental y no gubernamental, la protección de la infancia en extrema pobreza y la proliferación de hogares, lo cual llevó a la niñez a una situación de aislamiento del niño y la niña de sus condiciones familiares, comunitarias, sociales y culturales.

Este enfoque, sostenido en el concepto de minoridad, ha prevalecido en la mayoría del mundo hasta la llegada de la CDN, habiéndose constituido como el mayor factor de segregación, estigmatización, revictimización y exclusión de varias generaciones de niños y niñas del mundo entero. Paraguay no escapó a ello.

Desde la aprobación de la CDN, realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, se ha ido generando en todo el mundo el cambio de paradigma. La CDN reconoce al niño como un sujeto de derechos, en lugar de considerarlo como un mero receptor de la protección asistencial estatal o familiar.

La CDN “no define a los niños y niñas por sus necesidades y carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Por el contrario, al niño y la niña se lo considera y define según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad”².

En la práctica se trata de alterar y modificar políticas, acciones gubernamentales y prácticas de las organizaciones sociales destinadas

a la infancia, de modo de remover aquellos obstáculos que generan su exclusión de los ámbitos de la vida y crecimiento comunes a todos los niños, niñas y adolescentes, la familia y la comunidad.

La CDN otorga un papel preponderante al apoyo que debe gozar la familia para el logro pleno del desarrollo de los niños y las niñas, destacando el carácter prioritario de la familia para su bienestar y estableciendo los principios que garantizan a los niños y niñas a vivir con sus familias.

Es decir, si en el modelo anterior de tutela del Estado éste debía ocupar el rol de la familia y disciplinar a la niñez, el aporte de la CDN es ordenar todos los esfuerzos y recursos del Estado y la sociedad en su conjunto, destinándolos a apoyar a la familia en la protección, desarrollo y supervivencia de los niños y las niñas. Este cambio de paradigma supone una nueva manera de entender a la infancia, plantea entonces nuevas obligaciones por parte del Estado, que debe asumir un papel activo y liderar las políticas de niñez, reconociendo los derechos y protegiéndolos efectivamente, otorgándole plena vigencia en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes.

Si anteriormente el Estado fue el encargado de tutelar, y por ello vulnerar los derechos de la infancia, hoy es el mayor garante de ellos. En esto reside el cambio sustantivo de la CDN.

Básicamente, esta modificación se pone en práctica, según propone el artículo 4 de la CDN, desde la “adopción de medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar cumplimiento a los derechos reconocidos en la presente Convención”.

Por ello, se plantea la creación de un sistema de protección de derechos que comprometa a los tres poderes del Estado y a los distintos ni-

¹ Quesada, Javier; Martínez, Victoria y Gamarra, Liliana (2005): Hacia la implementación del Plan nacional de acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. República Argentina.

² Cillero Bruñol, Miguel: Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. Disponible en: http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf.

veles de gobierno, ya sea nacional, departamental o municipal, además de las organizaciones sociales, en una trama institucional compleja de acciones y controles mutuos que garanticen el pleno cumplimiento de los derechos³.

Hablamos de dos enfoques, cada uno percibe de una manera diferente a los niños, niñas y adolescentes. Para comprenderlo con mayor claridad, comparemos los ejes que sintetizan conceptualmente el “enfoque tutelar” y el “enfoque de derechos”.

ENFOQUE FAMILIAR	ENFOQUE DE DERECHOS
Categoría menores	Niños, niñas y adolescentes
Objeto de protección	Sujetos de derechos
Protección de los menores	Protección de derechos de toda la infancia
Protección que viola o restringe derechos	Protección que reconoce y promueve derechos
Incapaces	Personas en desarrollo
No importa la opinión del niño/a	Es central la opinión del niño/a
Situación de riesgo o peligro material o moral o situación irregular	Derechos amenazados o vulnerados
Juez que ejecuta una política social o ejerce asistencia	Juez en funciones jurisdiccionales
Juez como buen padre de familia que resuelve de manera unilateral	Juez técnico, limitado por garantías
Lo asistencial confundido con lo penal	Lo asistencial separado de lo penal. Quedan diferenciadas las órbitas de la administración y de la justicia
Menor abandonado es igual a delincuente	Desaparece este determinismo estigmatizante
Privación de la libertad como regla	Privación de la libertad como excepción

LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y SUS PRINCIPIOS RECTORES

Estos principios son los pilares sobre los que deben construirse las políticas de la niñez.

- **Interés superior del niño:** en todas las medidas que se tomen con relación a las niñas, niños y adolescentes se deben garantizar todos sus derechos, es decir, deben atender el interés superior del niño.
- **No discriminación:** el Estado, la familia y la comunidad deben respetar los derechos de niños, niñas y adolescentes sin distinguir sexo, idioma, religión, opinión, condición económica, raza, origen étnico, nacionalidad o cualquier otra forma de discriminación.
- **Supervivencia y desarrollo:** las niñas, niños y adolescentes deben tener el nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

³ Unicef Argentina (2006): Campaña de comunicación y educación para las políticas públicas de infancia.

- **Participación:** a las niñas, niños y adolescentes se les debe garantizar su derecho a ser escuchados y a su participación, lo que implica que sus opiniones sean tenidas en cuenta. El principio de participación plantea que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a asumir un papel activo y protagonista en su entorno. Esta participación debe hacerse evidente tanto en la familia y comunidad a la cual pertenece.

Las políticas públicas, desde estos principios, se entienden como conjuntos de decisiones, acciones y prácticas que afectan y constituyen la vida cotidiana y la realidad personal y colectiva de todos los niños, niñas y adolescentes. No son cuestiones abstractas comprendidas en libros y planificaciones, son modelos de abordaje que tienden a promover (aunque a veces vulneran) los derechos inherentes que tenemos las personas “por el sólo hecho de ser personas”, como sostiene la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estos pilares proponen políticas más universales que respuestas limitadas. Política con enfoque de derechos, que no quiere compensar las pesadillas de los niños, niñas y adolescentes, sino trabajar sobre sus sueños. Políticas distributivas, que no hagan caridad eventual, sino que se encuentren en torno al objetivo de construir un proyecto de país más igualitario y con mejores condiciones de vida para la niñez⁴.

Políticas que puedan plasmar articulaciones más amplias entre los diferentes sectores y el Estado. Políticas más abarcativas y consistentes que aborden los problemas a la altura de las circunstancias y con los recursos necesarios, sean estos humanos, institucionales, financieros, organizativos o políticos. Políticas que no sólo corrijan o contengan los problemas sino que formen ciudadanía y que amplíen los horizontes locales de la democracia.

Es indispensable entonces repensar las prácticas existentes para el abordaje de temáticas relacionadas con la infancia y desechar todas aquellas que discriminan, vulneran o son funcionales a estructuras de injusticia social. Por ello, se revaloriza el papel del Estado, por el aporte igualador de las políticas públicas y por ser el garante de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del Paraguay.

LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN LOCAL



La CDN propone un sistema de promoción y protección integral de derechos, implementado por medio de los sistemas de protección local. Es decir que se pensó desde un principio en el territorio como el lugar de mayor proximidad del Estado con sus ciudadanos. Un sistema local de promoción y protección integral de derechos está compuesto por instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y del sector de trabajadores y empleadores, ámbitos académicos, referentes de la comunidad, referentes u organizaciones de niños, niñas y adolescentes, entre otros actores.

Su función es promover y proteger los derechos proclamados en la CDN: que los niños, las niñas y los adolescentes reciban los servicios que les permitan gozar de todos sus derechos y capacidades, a través de políticas públicas locales de educación, salud, alimentación, documentación, prevención del maltrato, erradicación del trabajo infantil, entre otras, como así también establecer las estrategias necesarias para fortalecer a la familia para el ejercicio pleno de su rol. Además, debe prevenir y detectar en forma temprana situaciones de vulneración de derechos, estar en condición de detectar los derechos afectados y

⁴ Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, SNNA (2011): Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Unicef, Asunción.

brindar apoyo inicial, ya sea con docentes, trabajadores de la salud, trabajadores sociales o referentes comunitarios. Por último, se propone garantizar el proceso de atención y restitución de los derechos vulnerados, es decir, restablecer los derechos y capacidades que han sido afectados, a través de servicios básicos necesarios y la aplicación de las políticas públicas.

El Código de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral, que constituye el dispositivo organizacional y operativo para la implementación de la política nacional de infancia, ya que a través del Sistema se busca estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores claves a los efectos de dar efectividad a los derechos de la niñez y la adolescencia.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), reconocida con rango ministerial, es la instancia responsable de presidir y coordinar el Consejo Nacional, integrado por representantes de los ministerios de Salud, de Educación y de Justicia; el Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública, un representante de los Consejos Departamentales de Niñez y un representante de la sociedad civil.

Tiene como competencia formular políticas para la promoción, atención y protección de los derechos de la niñez. Estas políticas nacionales conforman los objetivos generales que deben formar parte de los planes y programas elaborados y aprobados a su vez por los consejos departamentales y municipales. Las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni), las instancias operativas municipales del Sistema Nacional de Protección, cuando cuentan con un apoyo importante de la municipalidad en cuanto a soporte institucional y asignación de presupuesto, ejercen un rol importante, ya que son el brazo del gobierno local más cercano a la vida de niños, niñas y comunidades y, por lo tanto, a la implementación de la política social.

Lamentablemente, este no es el caso de la mayoría de los municipios. Generalmente, tienen escasos fondos para programas de prevención y tampoco hay programas para intervención cuando los niños y niñas son víctimas de violencia, abuso y explotación. En muchos casos, los municipios carecen de Codeni, que deberían cumplir un rol articulador de las intervenciones sectoriales de salud y educación, entre otros.

El fortalecimiento de las instancias descentralizadas (municipales y de gobernaciones) del Sistema de Promoción y Protección ha sido una tarea olvidada de la SNNA y debe darle prioridad en esta nueva etapa de gobierno.

RECOMENDACIONES

Unicef, en concordancia con las recomendaciones 10, 11 y 12 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- promover la articulación ente actores de gobierno y otras instituciones, con la participación de la niñez en procesos de consulta puntuales y específicos;
- fortalecer el Sistema de Protección y Promoción de los Derechos del Niño, con especial énfasis en sus instancias coordinadoras: los consejos departamentales y municipales, y la SNNA, que debe reforzar su rol coordinador del Sistema, regulador de normas y leyes, supervisor de su implementación y formador de las Codeni;
- apoyar a las Codeni con la formación adecuada y con un incremento de su presupuesto para operativizar los planes y programas. Dicho presupuesto debe ser compartido desde el nivel central y municipal. Los fondos estatales deberían ser entregados en base a planes de trabajo aprobados por los consejos municipales respectivos, y con el aporte de los municipios. Estos fondos podrían constituir un fondo fiduciario y la aprobación definitiva ser hecha por el Consejo Nacional del Sistema de Protección.

PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



© Unicef Paraguay/Keery

Realizar un análisis situacional de la niñez y la adolescencia en Paraguay es de suma importancia para reconocer los avances y conquistas, pero a su vez para dejar en evidencia aquello que todavía no se ha logrado y por ende vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes, invocando su restitución desde el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su preámbulo indica aquello que nos motiva: “el espíritu de los ideales proclamados en la carta de las Naciones Unidas, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad”.

Hablar sobre la protección de niños, niñas y adolescentes en su calidad de sujetos plenos de derechos implica señalar un conjunto de acciones que protejan integralmente sus derechos. Se trata así de superar definitivamente las acciones reflejadas en leyes, planes, programas y políticas, prácticas sociales y administrativas tendientes a la protección, en las que la infancia era mero objeto de control, de tutela y disposición por parte de autoridades judiciales.

En este contexto, los desafíos que plantea la implementación de la CDN son múltiples y se dan en varios niveles, entre ellos: la participación de los propios interesados en la definición de las políticas, programas y acciones; la identificación y pronta resolución de situaciones que amenazan o vulneran sus derechos; la desinstitucionalización y el fortalecimiento de la familia como agente insustituible del bienestar de la infancia; la desjudicialización de problemas sociales; el pasaje de una concepción centrada en la protección de personas a una que plantea la protección de derechos y la coordinación de las políticas públicas que permitan la protección integral a partir de la oferta articulada de servicios.

La CDN ha tenido una gran influencia en la visión de la infancia y en cada uno de los niños, niñas y adolescentes del país. Por eso, cada vez que hablamos de sus derechos, estamos hablando de cómo cumplirlos, para que su vida sea plena.

La CDN indica que las personas que tienen menos de 18 años de edad son niños, niñas y adolescentes, por lo tanto están protegidos por ella (art. 1). Todos poseen los mismos dere-

chos, sin importar raza, sexo, color, religión, idioma, posición social o económica ni impedimentos físicos. Las autoridades del país son los principales responsables de protegerlos contra todo tipo de discriminación (art. 2). Además, todas las instituciones públicas y privadas siempre deben buscar su bienestar (art. 3) y el Estado debe hacer todo lo que esté a su alcance para que se cumplan estos derechos (art. 4), y la propia familia, con ayuda de las autoridades, debe colaborar y orientar el desarrollo, para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer sus derechos (art. 5).

En el marco normativo nacional, la ley 2169/03 ha establecido la mayoría de edad a los 18 años, homologando los límites de edades para todas las disposiciones nacionales, poniendo en concordancia al sistema jurídico paraguayo con la misma CDN. Se entenderá por niño o niña a toda persona humana desde la concepción hasta los 13 años de edad, y adolescente a toda persona humana desde los 14 hasta los 17 años⁵.

Teniendo en cuenta estos artículos, el Comité de los Derechos del Niño ha realizado observaciones referidas a la definición de niño⁶ (2010, art. 1 CDN), expresando su preocupación por la temprana edad mínima para contraer matrimonio, que es de 16 años de edad pero en algunos casos puede reducirse a los 14, a la vez que insta al Estado que fije la edad mínima para contraer matrimonio en los 18 años tanto para las niñas como para los niños⁷.

Hablar de protección en el caso de Paraguay, según indica el Comité, implica sobre todo cuatro aspectos a tener en cuenta, que involucran desafíos a asumir:

1. lo referido a la armonización legislativa;
2. el órgano de aplicación, es decir, el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia;

3. la necesaria asignación de recursos; y
4. la recopilación de datos, referida al Sistema de Información sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ REFERIDAS A LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

En la recomendación 7, el Comité insta al Estado a que realice la armonización de la legislación con la CDN, el mejoramiento de la coordinación a nivel nacional y local, la asignación de recursos para los niños, la recopilación de datos, el registro de los nacimientos, los niños con discapacidad, la violencia y el maltrato de niños –incluidos los abusos sexuales– y la justicia juvenil.

Mientras, en la recomendación 8 lamenta que el nuevo Código Penal reduzca la pena correspondiente a la pornografía infantil en comparación con las sanciones previstas en la ley 2861/2006. También preocupa al Comité que el proyecto de ley de enmienda del Código Procesal Penal sea todavía objeto de examen, y no coincida con el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que se refiere al procedimiento penal aplicable a los niños.

En la recomendación 9, insta al Estado paraguayo a seguir armonizando su legislación con los principios y disposiciones de la CDN, y que incluyan la realización efectiva de los derechos de niños y niñas, medidas eficaces para protegerlos contra la violencia y reformas en materia de asignación presupuestaria. El Comité recomienda introducir enmiendas legislativas que prevean penas proporcionales al daño infligido a la víctima y a la sociedad. También recomienda al Estado parte que ponga el Código Penal en conformidad con la ley N° 2861/2006.

⁵ Ley 2169/03, art. 3.

⁶ Unicef (2010): Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a Paraguay. Unicef, Asunción. Disponible en: <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/unicef-recomendaciones-comite-derechos-paraguay.pdf>.

⁷ Como estimación de la magnitud del fenómeno, la "Encuesta permanente de hogares 2011" informa que existen poco más de 2800 personas menores de 17 años casadas (69% son mujeres) y 10.474 unidas (92% son mujeres).

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ REFERIDAS AL ÓRGANO DE COORDINACIÓN

En la recomendación 10, acoge con agrado el establecimiento del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia, y de nuevas instituciones del ámbito de los derechos del niño como la SNNA y las Codeni, en coordinación con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los correspondientes consejos municipales y departamentales. No obstante, le preocupan las deficiencias observadas en la actuación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Además, lamenta la ausencia de consejerías municipales en cerca de 30 distritos, la falta de coordinación y de equipos interdisciplinarios y la escasa formación de los profesionales que trabajan en ellas.

Entonces es imperioso fortalecer el Sistema de Protección, con especial énfasis en sus instancias coordinadoras: los consejos departamentales y municipales, y la SNNA, que debe reforzar su rol coordinador del Sistema, regulador de normas y leyes, supervisor de su implementación y formador de las Codeni. Para ello es necesario que paulatinamente haya una descentralización supervisada de la gestión directa de algunos de sus programas (Abrazo, Painac). De allí que sea crucial la manutención de esta instancia dentro de la estructura del Estado, ya que es la responsable de transversalizar el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia a todo el Sistema. Su desaparición traería graves consecuencias porque podría invisibilizar a niños, niñas y adolescentes.

La recomendación 11 solicita reforzar el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia a fin de asegurar la eficacia del Sistema Nacional de Protección; insta a los departamentos y municipios a que designen a sus respectivos consejos de la niñez y la adolescencia; se establezcan consejerías en cada municipio y se las dote de recursos humanos y técnicos adecuados, asignando los debidos recursos financieros a todos los mecanismos de co-

ordinación con el fin de garantizar un enlace efectivo entre las diversas instituciones.

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ REFERIDAS A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En la recomendación 16, celebra los esfuerzos desplegados por el Estado a fin de mejorar la asignación de recursos para los niños. Sin embargo, le preocupa que estos no sean suficientes para atender a toda la niñez. Además, que se deba adoptar un enfoque de derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado.

En la recomendación 17 se sugiere encarecidamente que asigne recursos suficientes para los niños a nivel nacional y municipal; asegure la elaboración del presupuesto de manera transparente y participativa, especialmente de los niños, niñas y adolescentes. Además, que utilice un enfoque de derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado, aplicando un sistema de seguimiento para la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, que permita asegurar la visibilidad de la inversión en la infancia y un sistema de seguimiento para evaluar en qué medida las inversiones en cualquier sector contribuyen al "interés superior del niño". Asimismo, que defina partidas presupuestarias estratégicas para aquellas situaciones que puedan requerir medidas sociales afirmativas (como el registro de los nacimientos, la educación de los niños indígenas o la violencia contra los niños), y se asegure que dichas partidas estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias. También que siga, cuando sea posible, las recomendaciones de las Naciones Unidas de empezar a utilizar criterios de presupuestos basados en resultados, para controlar y evaluar la eficacia de la asignación de recursos y, en caso necesario, pida cooperación internacional a este respecto a Unicef, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros interesados, como la que se está suministrando a otros Estados parte de la región.

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ REFERIDAS A LA RECOPIACIÓN DE DATOS

La SNNA implementa el Sistema de Información sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Sidna), a través del cual realiza medición, monitoreo y seguimiento del estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Paraguay.

El Comité de Derechos del Niño, en su tercer informe del Estado paraguayo relativo a la aplicación de la CDN (Ginebra, 10 de febrero de 2010), recomendó al Estado paraguayo que intensifique los esfuerzos para desarrollar un sistema integral de acopio de datos sobre la aplicación de la Convención mediante el establecimiento de un sistema nacional de estadísticas.

En la recomendación 18 se destaca la preocupación de que el Estado carezca de un sistema de información plenamente desarrollado para producir, de manera periódica y puntual, las estadísticas necesarias para elaborar y supervisar las políticas públicas en los sectores sociales, y que los diversos organismos e instituciones generen datos de manera descoordinada. Además, preocupa especialmente al Comité que no se disponga de datos fiables y desglosados sobre esferas importantes de la Convención, como las partidas de nacimiento, el maltrato de niños, el trabajo infantil, los niños en situación de calle y los niños privados de libertad.

En la recomendación 19, insta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos para desarrollar un sistema integral de acopio de datos sobre la aplicación de la Convención mediante el establecimiento de un sistema nacional de estadísticas. El Comité recomienda también al Estado que utilice esos datos para vigilar y evaluar eficazmente los progresos logrados en la aplicación de la Convención, y que haga posible la formulación y promulgación de políticas públicas pertinentes.

Para la descripción de las diversas problemáticas que afectan el estatus de niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos, se establece en este documento un esquema que define el derecho abordado, el estado de situación del país, las causas subyacentes, las respuestas del sector y las recomendaciones específicas que pretenden atenuar la vulneración de los derechos.

DERECHO A LA FAMILIA



Los niños y las niñas nacen frágiles e inmaduros, pero llenos de posibilidades de crecer y desarrollarse. Para ello, necesitan la protección de todos los adultos, pero en especial de la familia que se haga cargo de alimentarlos, llamarlos con un nombre, brindarles afecto y asegurar siempre su máximo bienestar. En los siguientes artículos de la CDN se describe con claridad:

Todos los niños y las niñas tienen derecho a la vida. Las autoridades deben cuidar su crecimiento y asegurar su bienestar (art. 6).

Gozar del derecho a vivir con sus padres. Y si están separados de uno de ellos o de los dos, tienen derecho a verles a menudo (art. 9.).

Poseen derecho a mantener contacto con su padre o madre si ellos viven fuera del país. Las autoridades deben ayudarlos en ello (art. 10).

Los niños y las niñas no tienen muchas oportunidades de protegerse solos, siempre van a necesitar de una familia, de la comunidad y del Estado para que los cuiden mientras crecen. Estar protegidos es poder alimentarse adecuadamente, vivir en una casa y tener vestimenta. Pero también es poder jugar, asistir a un servicio de salud y desarrollarse en un ambiente seguro.

Por ello poseen derecho a recibir cuidado y protección de su familia, con la ayuda de las autoridades (art. 18) y gozan del derecho a ser protegidos de todo tipo de maltrato, abuso o explotación. Nadie puede maltratarlos en la casa, en la escuela o en el barrio (art. 19). Disfrutan el derecho a recibir protección y cuidados especiales de las autoridades si no pudieran vivir con su familia (art. 20). Tienen derecho a ser adoptados si su familia no puede cuidarlos por algún motivo. Sus parientes más cercanos tienen que estar de acuerdo y un juez o jueza tiene que autorizar la adopción (art. 21). Poseen el derecho a que otro país los proteja si alguna vez deben salir del país de origen (art. 22). Tienen derecho a que se los cuide si debieran vivir en un hospital o en un hogar de acogida familiar. Las autoridades deben controlar

la situación, el tratamiento y las condiciones de estas instituciones (art. 25). Poseen el derecho a que la familia o quienes los cuidan les ofrezcan las condiciones de vida necesarias para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Si no lo hacen, el Estado debe ayudarlos (art. 27).

EL DERECHO A LA VIDA EN LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ

ENTORNO FAMILIAR

En la recomendación 40, el Comité manifiesta su preocupación por el número cada vez mayor de niños abandonados o privados de otra manera de su entorno familiar, a menudo debido a la pobreza, y porque la falta de recursos financieros puede obligar a los niños a trabajar o vivir en la calle, además del efecto que la migración puede tener en los niños y niñas en Paraguay.

Por ello, en la recomendación 41 indica al Estado que adopte medidas preventivas para apoyar y fortalecer a las familias, en particular de educación familiar y concientización, a fin de evitar el internamiento de niños en instituciones; que se dé prioridad a los servicios sociales destinados a los niños de los grupos más vulnerables y apoyo financiero y psicológico para ayudar a los padres y madres a ejercer sus responsabilidades de crianza y desarrollo de los niños. Recomienda que se evalúe el efecto de todas las formas de migración en la desintegración de la familia nuclear.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES

a. MIGRACIÓN

Estado de situación

En Paraguay, son miles los niños, niñas y adolescentes que viven sin cuidado parental, al no tener cubierta la condición básica para su desarrollo, que es la pertenencia a un grupo familiar que sea capaz de contenerlos, reconocerlos y satisfacer sus derechos. Las razones de esta situación son diversas, y los niños y niñas que viven esta experiencia son los más expuestos a la exclusión, discriminación y violación a sus derechos. El grupo que se encuentra en especial vulnerabilidad es el de los niños y niñas en situación de abandono por parte de su padre o madre. Esta situación tiene mayor impacto en el último periodo por la emigración internacional paraguaya.

Según la “Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva 2008”, del total de mujeres en edad fértil que migraron en el periodo 2003-2008, el 47,5% tenía hijos. Asimismo, del total de madres emigrantes que continúan fuera del país, el 51,9% tenía un hijo; el 26,2%, dos hijos; el 13,1%, tres hijos; y el 8,7%, cuatro o más, pero el 58,3% no llevó a ninguno de ellos consigo, y el 25,8% llevó a un hijo⁸.

Causas

Si bien no sólo los niños y niñas pobres están expuestos a esta situación, son los más visibles debido a que recurren a los servicios estatales. Los sectores no pobres por lo general recurren al sector privado, por lo cual no siem-

⁸ Cepep (2009): Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya. PNUD, UNFPA, Unicef, Unifem, OIM, Paraguay.

pre se encuentran en las estadísticas estatales sobre estas situaciones.

Los niveles de pobreza, indigencia y la mala distribución de la riqueza entre la población tienen un impacto directo en niños, niñas y adolescentes. El mayor nivel de pobreza en las zonas rurales genera migraciones internas hacia las grandes ciudades, conformando los cinturones de pobreza alrededor de la capital o de las ciudades urbanas de los principales departamentos del país, constituyendo los asentamientos urbanos.

La razón de esta migración del campo a la ciudad responde directamente a la expulsión de grandes sectores de la población campesina e indígena de sus tierras tradicionales para la utilización de la macroagricultura (principalmente cultivo de soja) o para la ganadería extensiva. Las familias que permanecen en el campo son muchas veces afectadas por las fumigaciones aéreas y sin medidas de control, así como la carencia de servicios públicos en educación y salud. El motivo que les lleva a migrar es la búsqueda de subsistencia, ya que en las zonas urbanas existen mayores posibilidades de acceso a la oferta de trabajo (sobre todo en el mercado informal) y servicios públicos, especialmente de salud y educación.

El fenómeno de la migración interna conlleva otras problemáticas, propias del hacinamiento, tales como adicciones, violencia intrafamiliar, abusos y conflictos judiciales debido a la usurpación de espacios públicos y privados, entre otras cosas. Son situaciones que muestran las condiciones de vida que generan situaciones extremas que llevan al quebrantamiento o ruptura del núcleo familiar. En los últimos años, la migración hacia otros países ha ido en aumento.

Otra consecuencia de la migración y emigración, que también se da en el país, es la sustracción internacional de menores, aquella situación en la cual uno de los padres, de manera unilateral,

es decir, sin consentimiento del otro, sustrae o retiene en el extranjero a un niño, niña o adolescente de manera ilegal, esto es, sin estar autorizado para hacerlo, arrancándolo con ello de su lugar de residencia habitual.

La escasa cobertura de la educación formal es otra de las causas que lleva a los niños y niñas a separarse de su entorno familiar, situación que se da especialmente en las zonas rurales y la región del Chaco paraguayo. Esto hace que los niños y niñas migren a otras ciudades a vivir en casa de amigos o parientes lejanos o, como es común, en los denominados "internados", sistemas institucionales no formales, en los que media un acuerdo directo entre los familiares del niño o la niña y los responsables de la administración del local.

Respuestas del sector

En relación a la población de niños, niñas y adolescentes en situación de migración, la SNNA, como autoridad central del Estado paraguayo en materia de restitución nacional e internacional de niños y niñas⁹, cuenta con la Dirección de Restitución y Cooperación Jurídica Internacional a fin de cumplir a cabalidad con la aplicación del convenio de La Haya de 1980 sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores y el Convenio Interamericano de 1989 sobre Restitución Internacional, ambos ratificados por Paraguay en el año 1996.

Desde enero de 2009 a enero de 2011 se cuenta con 300 casos de restitución internacional, algunos judicializados y otros logran un retorno voluntario por mediación o conciliación. De los casos atendidos, el 90% afecta a niños y niñas comprendidos entre los 0 y 8 años; los más frecuentes son con España, Argentina y Brasil, pero también existen con otros países como Uruguay e Italia.

⁹ Por decreto N° 3234 de fecha 6 de septiembre de 2004.

Las causas de que existan niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental son variadas y complejas: la pobreza, la desigualdad, las migraciones y la carencia de programas sociales adecuados están vistas como las principales.



Recomendaciones

Unicef, en concordancia con las recomendaciones 40 y 41 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- fortalecer a la autoridad central en materia de restitución internacional y ampliar sus funciones para las restituciones nacionales;
- realizar campañas de concientización sobre la migración segura, en sus tres momentos y con perspectiva de derechos de la niñez;
- apoyar a los programas para el retorno de los migrantes y para la mejor utilización de las remesas.

b. NIÑOS Y NIÑAS QUE VIVEN EN INSTITUCIONES

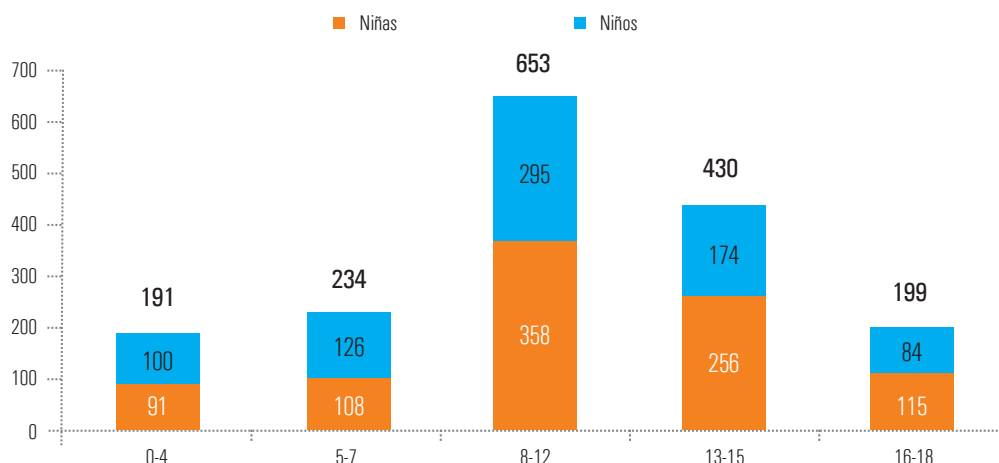
Estado de situación

En Paraguay, más 1700 niños, niñas y adolescentes viven en instituciones, siendo esta modalidad la principal respuesta por parte del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil a la situación de quebrantamiento o ruptura del cuidado parental.

Un estudio cualitativo del año 2009 de la SNNA y la ONG Corazones por la Infancia aplicó a una muestra de 807 niños en 16 instituciones. De ese conjunto, el 18% tiene menos de 7 años. De ellos, el 23% no cuenta con documento de nacimiento y solo con el 13% se trabaja con sus familias de origen. El 24% es susceptible a la adopción y con el 58% se debe iniciar trabajo de revinculación con las familias de origen.

No obstante, la mayoría de la población bajo cuidados alternativos tiene entre 8 y 12 años (38,3%). Los menores de 8 años constituyen casi el 25%, con un número ligeramente mayor de varones. Y, de acuerdo al estudio de Unicef e Inecip, el principal motivo de ingreso en una institución es el abandono por parte de los padres (15%), orfandad (10%), pobreza extrema (10%), indigencia (6%) y maltrato intrafamiliar (7%).

GRÁFICO 1: POBLACIÓN DE 0 A 18 AÑOS QUE SE ENCUENTRA EN INSTITUCIONES DE CUIDADO ALTERNATIVO. PARAGUAY. AÑO 2012.



Fuente: elaboración propia con base en SNNA, Sistema de Seguimiento y Monitoreo.

Causas

La medida de abrigo, establecida en el Código de la Niñez como la última a ser tomada, constituye la vía corriente para el ingreso de un niño, niña o adolescente a un sistema de cuidado institucional.

En estas instituciones, no obstante, el ingreso y la permanencia del niño no es siempre por orden judicial; muchas veces son los propios padres o encargados los que dejan a los niños, y frecuentemente permanecen en ellas por largo tiempo, sin la correspondiente orden judicial o autorización de quienes ejercen la patria potestad.

Lastimosamente, no existen equipos técnicos en todas las entidades de abrigo, ni la articulación necesaria entre los órganos administrativos y los órganos jurisdiccionales para que puedan realizar el trabajo requerido a fin de que el niño o niña vuelva a su entorno familiar o, de ser necesario, se inicie un proceso de adopción.

Respuestas del sector

Entre las medidas de protección y apoyo previstas por el Código de la Niñez y la Adolescencia, en su artículo 34 se encuentra la de abrigo. Ésta requiere de autorización judicial y consiste

en la ubicación del niño, niña o adolescente en una entidad destinada a su protección y cuidado, con carácter excepcional y provisorio.

El Centro de Adopciones, autoridad administrativa central en la materia, ha lanzado el programa *Jajotopa jevy*, que busca la desinstitucionalización de los niños trabajando con las instituciones de abrigo, intentando el mantenimiento del vínculo de los niños y niñas con sus familias de origen y, de no ser posible, el inicio del proceso de adopción, por medio de la creación de equipos especializados en esta tarea en al menos nueve instituciones de abrigo, con la meta de que el 40% de los que viven en estas instituciones regresen al seno familiar o formen parte de nuevas familias a través de la adopción, en los próximos 3 años.

En setiembre de 2009, el Centro de Adopciones inició un proceso de cierre del "Hogarcito", institución que albergaba a niños de primera infancia en situación de abandono y con proceso de adopción. Dicha iniciativa marcó el inicio de una nueva mirada, aunque no se haya podido repetir en todo el país. Muchos de los niños y niñas allí internados pasaron a ser cuidados por familias acogedoras evaluadas, capacitadas y acompañadas por un equipo técnico.

Hacia 2012 existía una población de 1707 personas de entre 0 y 18 años distribuidas en 68 instituciones de cuidado alternativo, de las cuales el 54,4% eran mujeres; el principal caudal se concentraba especialmente en los tramos de edad correspondientes a la adolescencia.



© Unicef Paraguay/Keary

Durante la experiencia, se realizó una evaluación del desarrollo evolutivo a niños y niñas internados en el “Hogarcito” (guía Portage de educación preescolar), y se repitió dicho test tres meses después (al tercer mes de acogimiento familiar). La primera evaluación mostró que muchos niños se encontraban por debajo de lo esperado para su edad, siendo las áreas más afectadas: desarrollo motriz, socialización y lenguaje. La segunda evaluación mostró un aumento abismal en las áreas más afectadas inicialmente, con repuntes de hasta 80 o 90% en algunas de ellas.

Desde el año 2010, el Centro de Adopciones cuenta con el decreto 5196/10 “Por el cual se establece el Programa de Acogimiento Familiar de niños, niñas y adolescentes sujetos de protección y apoyo”, de manera a evitar la institucionalización como primera respuesta. Los resultados comienzan a notarse ya que la cifra de niñas y niños acogidos familiarmente aumentó más del doble en comparación con todo 2009. Hubo 23 niñas y niños en acogimiento familiar, mientras que en el primer semestre de 2010 el número aumentó a 43, lo que llevó al cierre del “Hogarcito” del Centro de Adopciones. También cuentan con protocolos de in-

tervención y procedimientos para cada una de las áreas de trabajo, que establecen el camino a seguir en cada situación del trabajo con familias de origen, de acogimiento y adopción.

La Dirección de Cuidado Alternativo de Niños, Niñas y Adolescentes (Dicuida) es la instancia estatal creada a partir de la resolución 81/2010 de la SNNA, dependiente de la Dirección del Centro de Adopciones, encargada de fiscalizar, monitorear, registrar y autorizar las instituciones de cuidado alternativo de todo el país a fin de promover y garantizar una atención adecuada para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran dentro de una modalidad de cuidado alternativo, buscando hacer efectivo el derecho de todo niño, niña y adolescente a vivir en una familia como proyecto de vida.

El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, por resolución 1/12, aprueba la política nacional de protección especial para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias. Esta política de Estado es implementada en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil que conforman la Red Nacional de Acogimiento Familiar (Rednaf).

Esta política nacional tiene como eje estratégico el mantenimiento del vínculo como principio orientador: los niños, niñas y adolescentes no pueden ser separados de sus familias sin que se trabaje con ellos en un plan de vida familiar a corto plazo, que incluya como primera medida la reinserción a su familia de origen o, cuando esto no sea posible, la inserción a otra familia a través de la adopción.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con las recomendaciones 42 y 43 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- fortalecer el acogimiento familiar como modelo de protección tanto jurídica, cultural y social: los niños, niñas y adolescentes separados de sus familias deben tener como primera opción de acogimiento alternativas de cuidado familiar y, cuando esto no sea posible, formas de cuidado residencial en pequeños grupos. Las formas de cuidado institucional deben ser desestimadas;
- impulsar la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes como estrategia, trabajando el mantenimiento del vínculo y su reinserción a sus familias de origen, siempre y cuando se garantice su protección integral teniendo en cuenta el interés superior del niño o agotar las medidas para lograr la adopción del niño o la niña por una nueva familia;
- fomentar servicios de apoyo a las familias de origen de los niños y las niñas para favorecer el cumplimiento de su rol de familias, dando protección y cuidado a sus hijos e hijas;
- agilizar los procesos judiciales y administrativos necesarios para que el niño o la niña pueda desarrollarse en un entorno familiar definitivo y se considere el acogimiento de niños y niñas en instituciones como último recurso. Todos los procesos no deberán tener una duración superior a los seis meses de iniciados;
- definir los mecanismos de control necesarios para el control de los procesos de los

niños y niñas que requieren definición para que puedan estar en una familia definitiva.

c. ADOPCIONES

El artículo 21 de la CDN establece los principios rectores y el marco legal para las adopciones estipulando las medidas necesarias para prevenir la sustracción, la venta y el tráfico de niños y niñas con fines de adopción.

La adopción presenta un camino que posibilita la maternidad y la paternidad desde un punto de vista no biológico. Es la construcción del vínculo entre padres y madres e hijos e hijas.

Si bien el proceso de clarificación de la identidad del niño o la niña y la búsqueda y localización de la familia biológica son fundamentales, estos deben realizarse en el menor tiempo posible para que el niño y la niña puedan desarrollarse en un ambiente familiar definitivo.

Estado de situación

El Comité, en su recomendación 44 referida a la adopción, reconoce los avances del país en materia legislativa y de implementación. Sin embargo, está preocupado por las deficiencias del sistema de inscripción de los nacimientos, junto con la excesiva cantidad de tiempo que lleva cumplir los procedimientos legales necesarios para la adopción.

Cabe resaltar que, a diciembre de 2011, de acuerdo a la memoria del Centro de Adopciones, el número de niños, niñas y adolescentes en todo el país en compás de espera ascendía a 2083 personas. De ellos, el 76% se encontraba en la modalidad de acogimiento institucional, el 20% en acogimiento residencial y solo el 4% en acogimiento familiar.

Estas cifras son un llamado imperante a coordinar todos los esfuerzos y acciones, desde los más altos niveles de decisión política y administrativa, para instalar una respuesta adecuada e integral cuando se vulnera el derecho

que cada niño, niña o adolescente tiene a vivir en una familia.

Por lo expuesto, de la población total de niños, niñas y adolescentes en el año 2011, solo se trabajó un total de 349 expedientes en el Centro de Adopciones, lo que corresponde a un total de 409 niños, niñas y adolescentes.

Es importante señalar que un mismo expediente puede plantear el trabajo con un niño, niña o con un grupo de hermanos, por lo cual el número de niños, niñas y adolescentes es mayor al de expedientes.

Con relación a las preferencias de los postulantes a adopción según el rango etario, el 70% está abierto a la adopción de un niño o niña de hasta 5 años de edad y el 30% desea adoptar a un niño o niña que no supere los 2 años.

Causas

Existe, a nivel cultural, una excelente experiencia en adopción de niños y niñas. A diferencia de otros países, siempre existen más familias que desean adoptar que niños y niñas que llegan a la adopción.

En cuanto al promedio de tiempo que una familia espera desde que se postula para la adopción hasta que esta se concreta, se estima un periodo de tres años en base al análisis realizado en 2011. Esta demora en la espera para las familias postulantes está vinculada principalmente con la práctica ampliamente extendida a nivel judicial del otorgamiento de guardas con fines de adopción, lo cual impide que aquellas familias que esperan adopción por las vías legales obtengan un niño a tiempo.

La mayoría de los niños y niñas pequeños (bebés) son entregados por el juzgado bajo esta figura en forma inmediata, sin conocer si el niño o niña es apto para la adopción, ni si la familia solicitante reúne los requisitos, siendo una

grave violación de los derechos de los niños, situación observada a Paraguay por el Comité de Derechos del Niño.

Otro motivo es la debilidad del sistema de registro de nacimiento, que permite en muchos casos la inscripción de niños o niñas como hijos biológicos, dando una identidad falsa y creando un vínculo ilegal, de conformidad a lo establecido en el art. 222 del Código Penal.

Por este motivo las familias que se postulan al Centro de Adopciones, como lo establece la ley, deben esperar más tiempo del deseado, debido a que los niños van a la adopción por vías que no son las establecidas en la ley de adopción.

Respuesta del sector

Al decir de Juan Miguel Petit, relator especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, la ley 1136/97 significó para Paraguay “el inicio de la ruptura de la situación irregular y de la visión del niño como objeto de derechos. Según esta ley, el Centro de Adopciones funciona como la autoridad administrativa central en materia de adopciones. En los años que lleva de funcionamiento, en el Centro se han llevado adelante con mucho esfuerzo diferentes acciones que han logrado poner término al tráfico de bebés a través de las adopciones internacionales”¹⁰.

La Ley de Adopciones 1136/97 crea el Centro de Adopciones, el que implementó como ejes de su accionar la búsqueda y localización de la familia de origen, el mantenimiento del vínculo, el acogimiento de niños, niñas y adolescentes en todas sus modalidades y la adopción como respuesta al derecho a vivir en una familia.

Estos ejes sentaron las bases de lo que hoy es la política de protección especial para niños,

¹⁰ Petit, Juan Miguel (2005): Misión al Paraguay: informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía. Sistema de Naciones Unidas, Asunción.



© Unicef Paraguay/Keery

Preocupa que las familias que desean adoptar puedan escoger a un niño o niña y llevárselo a casa antes incluso de que se lo declare adoptable y sin que se evalúe a la familia, utilizando la figura legal de la guarda.

niñas y adolescentes separados de sus familias. Con la aprobación de ésta, se da un salto cualitativo que visibiliza ese espacio y tiempo de espera en el que los niños, niñas y adolescentes se encuentran cuando están separados de sus familias de origen, ya sea esperando su revinculación con éstas o su integración a una nueva familia definitiva.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con la recomendación 44 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- fortalecer las políticas públicas que brindan apoyo a las familias en temas de planificación familiar, acceso a salud y servicios enfocados a prevención del abandono de los niños, niñas y adolescentes, a través de servicios de guarderías y otras actividades vinculadas con la educación, la cultura, información relevante, espacios públicos seguros y acceso a empleo;
- articular esfuerzos para una mayor celeridad a los procesos de mantenimiento del vínculo familiar o de adopción por parte de los operadores judiciales y el Centro de Adopciones, a fin de lograr la resolución en un pla-

zo no mayor a los seis meses de iniciado;

- crear las medidas necesarias para reglamentar las guardas, en especial las que se otorgan a niños y niñas factibles de adopción;
- elaborar mecanismos de control a fin de asegurar la identidad de los niños y niñas con los certificados de nacimiento, de manera a evitar las inscripciones falsas en el Registro Civil;
- aumentar los recursos humanos y financieros necesarios para lograr un procedimiento de adopción basado en los derechos mediante el fortalecimiento de la autoridad central de adopción.

d. NIÑOS Y NIÑAS QUE VIVEN EN LAS CALLES SIN CUIDADO PARENTAL

Se denomina de esta manera a los niños, niñas y adolescentes que no mantienen vínculo con sus familias o están en alto riesgo de perderlos y que permanecen en la calle todo el día, a diferencia de los niños que trabajan en las calles, los cuales solo están por unas horas y luego retornan a sus casas y mantienen un vínculo familiar.

Estado de situación

Al igual que en muchos países de Latinoamérica, en Paraguay existe una importante población de niños, niñas y adolescentes que habitan lugares públicos, como plazas, terminales de ómnibus, mercados y calles, desarrollando estrategias de supervivencia a través de la mendicidad, el trabajo informal y actividades en las cuales son víctimas de explotación.

En Paraguay, comienza a manifestarse en la década de los 80, coincidiendo con el alto índice de migración interna hacia las capitales, y con la instalación de cinturones de pobreza en los alrededores de las ciudades.

Los datos oficiales de la SNNA dan cuenta de un número no mayor de 200 niños, niñas y adolescentes que viven en espacios públicos a nivel país, con un considerable aumento de expulsión de sus hogares de adolescentes, debido al consumo masivo de sustancias psicoactivas en las comunidades.

Causas

Las causas de salida a la calle responden directamente a las condiciones de pobreza y desigualdad que viven en sus familias de origen, y que generan violencia y ruptura de los vínculos con los adultos, terminando con la consecuente salida a vivir en las calles.

En los últimos años, el consumo de sustancias psicoactivas por parte de los adolescentes y de niños y niñas de más corta edad (6 a 12 años) hace que muchos sean expulsados de su núcleo familiar ante la ausencia de servicios de prevención del problema y de servicios terapéuticos y condiciones que permitan su acompañamiento, no encontrando otra opción más que vivir en las calles.

Si bien el Estado paraguayo tiene un programa de política focalizada para la restitución de

derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran viviendo en la calle, el crecimiento de la brecha de la desigualdad social y la ausencia de cambios estructurales en el modelo de desarrollo, así como la corrupción de agentes de policía –que, en lugar de proteger a los niños, los explotan y extorsionan, al igual que los traficantes de drogas– hace indispensable el fortalecimiento de programas de atención directa, en articulación estrecha con los órganos del sistema, así como la inversión en políticas de prevención. Además de los dirigidos a la primera infancia, se precisan programas que atiendan la situación difícil de los adolescentes en las poblaciones más vulnerables.

Respuestas del sector

Varias han sido las iniciativas a través de planes y proyectos ejecutados por las organizaciones de la sociedad civil¹¹, tanto para la atención directa como para la denuncia de violación de derechos por el accionar del mismo Estado.

Es tristemente emblemático el conocido como “Caso N° 12.359 Cristina Aguayo Ortiz y otros”, que refiere a la práctica de redadas masivas de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y como única respuesta su internación posterior en hogares, generalmente en forma permanente, las que fueron dispuestas entre los años 2000 y 2001.

A raíz de estos hechos, las organizaciones de la sociedad civil denunciaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la violación a los derechos humanos ocurrida en este caso, específicamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la protección a la familia, el derecho a la libertad personal, a la integridad personal, a la protección de la honra y de la dignidad, entre otros, que están amparados en convenios internacionales y leyes nacionales promulgadas por el Estado paraguayo.

¹¹ Cabe mencionar a la asociación Callescuela, creada en 1984, pionera en el trabajo con la modalidad de educadores de calle, el hogar Don Bosco Róga, creado en 1989, que brinda acogida a niños, niñas sin posibilidades de regreso inmediato al hogar.

A partir de 2008, el Estado paraguayo inició un proceso de reconocimiento y asunción de la responsabilidad como garante de derechos, y por primera vez instaló un programa de atención directa, que permitió el abordaje de la problemática de los niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, que han perdido vínculos con su familia, y que pudo articularse con las Codi y otras instancias del Sistema Nacional de Protección de la Niñez.

Ya en 2011 se logró la firma del acuerdo de solución amistosa con el reconocimiento de la responsabilidad internacional, y el compromiso de una serie de medidas de no repetición y reparación¹² del daño, dejando un antecedente histórico en instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por ser el primer caso con estas características.

El Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Calle (Painac) de la SNNA implementa un programa con una metodología de protección¹³ para niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, con la suficiente flexibilidad como para abordar la complejidad y la dinámica de esta problemática. La articulación con el sistema de salud y de protección será clave en esta intervención. El programa se estructura en componentes de acción, cada uno de ellos con una dinámica propia, porque se desarrolla en ámbitos diferenciados: la calle es el espacio en el que se inicia un proceso educativo entre el educador y el niño.

El refugio Mitañuha es un espacio intermedio entre la calle y otro espacio más normado y estructurado. Es un dispositivo de emergencia, funciona de noche y en épocas de invierno se agrega el refugio Guasu para dar protección inmediata a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran solos en las noches.

El centro transitorio de protección es un espacio de tránsito entre la calle y un proyecto de

vida fuera de ella. Es un lugar físico preparado para albergar a niños, niñas y adolescentes que inician la desestructuración de la vida en la calle y reinician un vínculo positivo con referentes familiares, permitiendo planificar la vida cotidiana más allá de la sobrevivencia diaria. El centro de convivencia pedagógica Ñemity tiene por objetivo brindar un espacio con la modalidad de convivencia pedagógica, es de larga estadía y permite reestructurar la vida en familia y comunidad. Fue construido con apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (Koica) y está en funcionamiento desde noviembre de 2011.

El Operativo Invierno es una acción de refuerzo que se realiza anualmente en los meses de baja temperatura en el país, debido al aumento de riesgos en la calle. Implica un alto nivel de articulación con las instituciones de protección, sosteniendo como lema “Todos y todas somos responsables; que ningún niño duerma en las calles en este invierno”.

Asimismo, merece ser mencionado el importante avance dado con la instalación de un programa de atención a niños, niñas y adolescentes indígenas de áreas urbanas en situación de calle, en coordinación con el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) y con las instituciones integrantes del Gabinete Social de la Presidencia de la República. A partir del año 2010, la SNNA cuenta con una dirección y un equipo de profesionales indígenas.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con la recomendación 68 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- concientizar a la comunidad y a los operadores de derecho sobre el peligro de vida y sobre la importancia de la voluntariedad de niños, niñas y adolescentes para su adhesión a la propuesta de protección del programa.

¹² Ver resolución de la SNNA N° 1076/2011.

¹³ Metodología basada en la experiencia de la asociación Callescuela en proyectos de atención directa a niños, niñas que viven en calle, que venía siendo implementada en forma focalizada en Asunción.

La mayoría de los niños no siempre tiene las condiciones de regresar a su hogar de origen y emprender el proceso de revinculación debido a que las condiciones de violencia se mantienen o la vida en la calle pasa a naturalizarse.



Por ello, debe ser profundizado y reflexionado de manera permanente para generar estrategias y herramientas técnicas que permitan al educador trabajar y conquistar la voluntad de niños, niñas y adolescentes para dejar la calle;

- mejorar los manuales de intervención y atención para que reflejen las implicancias, alcance y operatividad de las diferentes intervenciones y de las personas que deben intervenir en los procesos;
- fortalecer la participación protagónica y ciudadana de los niños, niñas y adolescentes en la definición de la metodología;
- fomentar equipos técnicos pensados con perspectiva de género e inclusivos, con la adecuación cultural requerida;
- desarrollar un sistema de evaluación y monitoreo que permita conocer y valorar el proceso y los resultados, proporcionando información suficiente para la toma de decisiones;
- apoyar la sistematización de las experiencias para la estandarización, en los casos que sean posibles, de procesos bajo factores de éxito claramente definidos, en términos de indicadores de logros, con participación de niños, niñas y adolescentes;
- implementar una estrategia mixta, público-privada (Estado y sociedad civil) para la administración, implementación y desarrollo de algunas acciones, como ser los procesos educativos en los diferentes componentes, implementación de proyectos en el marco del programa, así como la capacitación de los recursos humanos;
- impulsar persecución penal a las personas que venden drogas o utilizan a los niños para su venta y distribución. Establecer mecanismos de control de esta disposición.

DERECHO A LA IDENTIDAD



© Unicef Paraguay/Keery

La identidad es un rasgo fundamental de la persona humana. Es lo que nos constituye como sujetos únicos e irrepetibles. La identidad cobra características colectivas cuando se trata de una determinada etnia, raza o nacionalidad. Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a tener una nacionalidad y/o una identidad étnica particular. La certificación de la identidad al nacer en el registro civil y la posterior cedula ratifican la identidad social de las personas.

Así lo sostiene la Convención sobre los Derechos del Niño: los niños y las niñas poseen el derecho a tener un nombre, una familia y una nacionalidad, por eso se deben inscribir al nacer en el Registro Civil (art. 7) y, sobre todo, tienen derecho a que el Estado defienda y proteja su nacionalidad (art. 8).

En lo referido al registro de nacimientos, el Comité ha realizado las siguientes observaciones. En la recomendación 33, acoge con satisfacción la nueva campaña para el registro universal de los nacimientos realizada en las escuelas.

Marco normativo de identidad

El derecho a la identidad es reconocido por el Estado paraguayo, lo garantiza y protege. La Ley N° 57/90 incorpora al marco normativo nacional la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (art. 7.1. El niño será inscripto inmediatamente después de un nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre (...); 2. Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos (...), y el art. 8.1. Los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño y preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones de familia); y la ley N° 1680/01 - Código de la Niñez y la Adolescencia, arts. 18 y 19. En ambas disposiciones es posible apreciar la inducción a que el Estado asuma un rol protagónico en la responsabilidad, garantía y protección del derecho a la identidad. El Código Civil paraguayo dispone, en su art. 42: "Toda persona tiene derecho a un nombre y un apellido, que deben ser inscriptos en el Registro del Estado Civil".

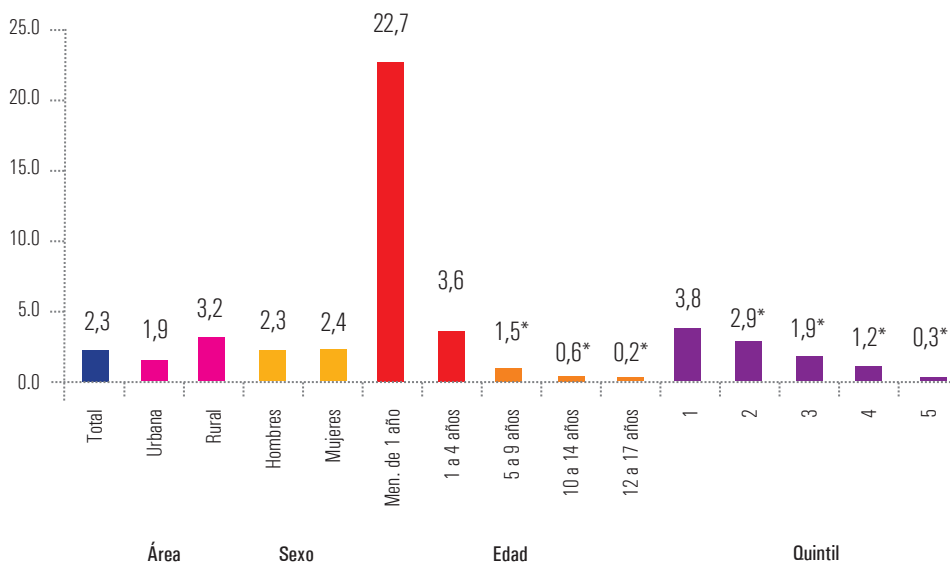
Es así que la protección legal de este derecho se consolida formalmente con el registro del nacimiento ante el oficial del Registro del Estado Civil. Los procedimientos y requerimientos legales se hallan consignados en la ley 1266/87 del Registro del Estado Civil, capítulo VI. La inscripción es gratuita, al igual que la primera expedición del certificado del nacimiento, conforme a lo que dispone la ley 1377/99. Pese a contar con un marco normativo específico en materia de registro de nacimiento, el sistema sigue presentando serios déficits respecto al acceso de este servicio. Las deficiencias existentes siguen creando interrogantes

en relación a la pertinencia y suficiencia de las normas que rigen la materia.

Estado de situación

Paraguay figura entre los países con mayor número de niños y niñas de un año sin certificado de nacimiento: el 24% de los niños menores de un año de edad no está inscripto, cifra que aumenta al 35% en la niñez indígena. También se considera preocupante la ausencia de certificado de nacimiento de aquellos que tienen entre 1 y 4 años.

GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 0 A 17 AÑOS SIN ANOTAR NACIMIENTO EN EL REGISTRO CIVIL SEGÚN ÁREA, SEXO, EDAD, CONDICIÓN DE POBREZA Y QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR. PARAGUAY. AÑO 2013.



Fuente: elaboración propia con base en DGEEC: Encuesta permanente de hogares 2013.

Nota: * CV mayor a 20%. En el cálculo por condición de pobreza se excluye a la población que revista como servicio doméstico y sus familiares.

Causas

Entre las problemáticas identificadas, podemos destacar:

- las jurídicas: la falta de una legislación inclusiva;
- las geográficas: las distancias que separan a las comunidades rurales de las oficinas del Registro Civil; cuanto mayor es la distancia, aumentan los costos secundarios;
- las económicas: la baja asignación presupuestaria implica que muchos oficiales no perciban salarios o que estos sean muy bajos. Aumenta el peligro de corrupción;
- las administrativas: la responsabilidad recae principalmente sobre el servicio de dos instituciones independientes entre sí, con diferente estructura administrativa y presupuestaria de funcionamiento (Dirección General del Registro del Estado Civil y el Departamento



Preocupa el gran número de nacimientos que no se registran, y las dificultades de algunos niños, en particular los indígenas y los de las zonas rurales, para tener acceso a los servicios de registro de nacimientos por diversos motivos.

de Identificaciones de la Policía Nacional). Pero también sobre el Ministerio de Salud y la responsabilidad en el proceso de obtención del certificado de nacido vivo.

Respuestas del sector

En noviembre de 2003, por decreto del Poder Ejecutivo N° 1064, se conformó el Consejo Nacional de las Estadísticas Vitales, con carácter interinstitucional, para fortalecer y apoyar al MSPBS en la definición del Sistema de Información en Estadísticas Vitales.

En el año 2008, la SNNA decidió tomar un rol protagónico en la temática, impulsando la creación de una Comisión Nacional de Promoción y Protección al Derecho a la Identidad. Para ello, como primera acción concreta, incorpora como parte de su estructura institucional una jefatura específica para la promoción del derecho a la identidad. La Comisión Nacional inicia sus sesiones en el mes de octubre del año 2009. La conforman representantes de la Dirección General del Registro del Estado, del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), del MSPBS,

del MEC, de la SNNA, de Unicef y de Plan Internacional. Debido a la trascendencia de las acciones emprendidas en conjunto por esta comisión, en el año 2011 se adhieren a formar parte activa el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la Organización de Estados Americanos (OEA).

La instancia conformada permitió contar con un Plan Nacional de Universalización del Registro de Nacimiento e identificar parte de la problemática referida al acceso del registro de nacimiento y la cédula de identidad a niñas y niños, identificar los diferentes modelos de intervención.

Modelos de intervención

1. El modelo de oficinas distritales: el modelo basado en la demanda (estático). Los servicios públicos esperan a que sean las personas las que se acerquen a solicitar los servicios para el registro de nacimiento y/o emisión de la cédula de identidad.
2. El modelo de oficinas instaladas en instituciones de salud: los servicios de registro de nacimiento y expedición de cédula de

identidad son prestados en hospitales públicos.

3. El modelo de campaña masiva: en este modelo de intervención, las instituciones del sector ofertan los servicios a diversas poblaciones.
4. El modelo de campaña focalizada: en este modelo, las instituciones del sector ofertan los servicios previo proceso de selección de las comunidades a las que se llevará el servicio.
5. El modelo de intervención basado en registros en bases de datos construidas a través de los programas sociales que ejecuta el Gobierno: en este caso se utilizan "fichas hogar", encuestas o cuestionarios escolares orientados a recoger información de las personas. Este modelo ha sido el último utilizado. Es también de tipo focalizado.
6. El modelo de intervención basado en la escuela permite construir una base de datos digitalizada y que permita tener un padrón por escuela de los niños, niñas, adolescentes y adultos no registrados o sin documento de identidad.

a través del sistema de salud, a fin de fortalecer el sector y darle solución expeditiva a la problemática del registro de nacimiento en el país;

- fortalecer el rol de los gobiernos locales en la universalización y el registro oportuno de los niños y las niñas;
- realizar inversión efectiva y eficiente en el sistema de identificación, tanto en los inscriptores del Ministerio de Justicia como en la Dirección de Identificaciones, para asegurar el progreso sostenido de la identidad;
- establecer mecanismos de control que desalienten la comisión de inscripciones con datos falsos y realizar las denuncias penales pertinentes;
- establecer los mecanismos de participación social que garanticen un mayor involucramiento de la población en la solución de la problemática del registro de nacimiento y en la cedulação. Incluir a los medios de comunicación.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con la recomendación 34 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- apoyar el cumplimiento de las líneas de acción definidas en la propuesta del Plan Nacional de Universalización del Registro de Nacimiento, como son: mejorar los sistemas de gestión y de articulación entre las organizaciones del sector y desarrollar los sistemas de información del sector con el fin de obtener datos de manera oportuna y precisa;
- fortalecer institucionalmente la articulación entre el Registro Civil del Ministerio de Justicia, la Dirección de Bioestadística del Ministerio de Salud, el Departamento de Identificaciones y la Unidad de Promoción al Derecho de Identidad de la SNNA;
- proponer enmiendas de ley y/o nueva legislación que permita la inscripción de los niños de madres adolescentes y la inscripción

DERECHO AL BUEN TRATO Y A NO SER VÍCTIMAS DEL MALTRATO Y EL ABUSO



La CDN destaca que todos los niños, niñas y adolescentes poseen el derecho a recibir la atención necesaria frente a situaciones de abandono, explotación, abuso o maltrato (art. 39).

El “Estudio mundial sobre la violencia contra los niños, niñas y adolescentes” (2006) constituye el primer documento oficial de la ONU que aborda en forma holística y comprensiva el fenómeno de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el mundo y es la primera publicación de las Naciones Unidas que integra la mirada sobre las distintas dimensiones de la violencia y facilita una reflexión sobre sus causas y sus efectos a través de la mirada y la voz de los propios sujetos: los niños, niñas y adolescentes de los diferentes países del mundo.

El aporte fundamental del estudio es el conjunto de recomendaciones generales y específicas, que apuntan tanto a aspectos relativos a la prevención, la promoción, la protección, como a la recuperación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia.

a. VIOLENCIA FÍSICA O PSICOLÓGICA

El concepto positivo de disciplina al que hace referencia el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su observación general N° 8/2006, reconoce que la crianza y cuidado de los niños y las niñas, especialmente de los bebés y niños o niñas pequeñas, exige intervención para protegerlos, pero indica a su vez que esto es muy diferente al uso deliberado y punitivo de la fuerza para causar algún grado de dolor, incomodidad o humillación.

Pareciera que la tentación de sustituir el diálogo por los golpes es grande para los adultos. Ésta puede ser aún mayor si existe una tradición muy expandida que da derechos absolutos a las madres y los padres sobre sus hijos e hijas¹⁴.

¹⁴ Unicef (2010): Sin violencia se educa mejor. Guía para prevenir el maltrato infantil en el ámbito familiar. Unicef, Asunción.

Para que haya un cambio real y efectivo, hay que desafiar las actitudes que aprueban y legitiman la violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Las víctimas del maltrato infantil y el abandono son aquel segmento de la población conformado por niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años que sufren ocasional o habitualmente actos de violencia física, sexual o emocional, sea en el grupo familiar o en las instituciones sociales. El maltrato puede ser ejecutado por omisión, supresión o trasgresión de los derechos individuales y colectivos, e incluye el abandono completo o parcial (Unicef, 2006).

El maltrato que viven los niños y niñas ha sido largamente silenciado, por siglos fue una conducta aceptada en la sociedad y en la familia. Bajo la consigna de “es por tu bien” miles de niños y niñas sufrían un trato degradante por parte de sus cuidadores.

Estado de situación

En América Latina y el Caribe, las investigaciones realizadas indican que, con una población de más de 190 millones de niños y niñas, es una de las regiones que posee los mayores índices de violencia, que afectan principalmente a mujeres, niños y niñas. Según el estudio del secretario general de las Naciones Unidas, en la región la violencia contra los niños, niñas y adolescentes al interior de las familias se manifiesta principalmente a través del castigo físico como una forma de disciplina, el abuso sexual, el abandono y la explotación económica¹⁵.

Una de las principales fuentes de información sobre el maltrato infantil son las denuncias que se realizan en diversas instituciones, como en los servicios sociales, policiales, hospitales y servicios que atienden a niños, niñas y adoles-

centes. Sin embargo, las denuncias dan cuenta solo parcialmente de la realidad del maltrato, y se considera que las cifras disponibles son solo un leve aspecto del real problema de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, lo que implica que el problema tiene una magnitud oculta a la que no es posible acceder por esta vía.

Teniendo presentes los alcances y limitaciones aludidas al registro, en los últimos años se observa un ingreso constante de causas de maltratos de niños, niñas y adolescentes, con una tendencia levemente ascendente que va de 651 causas ingresadas al Ministerio Público en el año 2005 a 804 en 2010.

El segundo tipo de fuente de información está representado por resultados de investigaciones que abordan, de manera específica o complementaria, la medición de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Este tipo de fuente ofrece una aproximación a los niveles de victimización existentes, constituyéndose en un instrumento más idóneo para dar cuenta de los niveles de incidencia. No obstante, a menudo tienen restricciones de tipo muestral y su periodicidad no está asegurada, imposibilitando la disposición de series históricas.

Entre los antecedentes bibliográficos más recientes, cabe mencionar el estudio de Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (Beca) y Unicef (2010) que estudió la incidencia de la violencia psicológica y física en la niñez y la adolescencia cursante del sexto grado de la educación básica. El estudio encontró que 6 de cada 10 niños, niñas y adolescentes habían padecido violencia psicológica y/o física.

Asimismo, el 35% había sufrido violencia física grave por parte de su padre/madre o persona a cargo, siendo ese el tipo de violencia predominante. El padecimiento de violencia física grave se vio acentuado en ese grupo de edades perteneciente a hogares de nivel socioeconómico bajo y en los de familias más

¹⁵ Beca, Unicef (2010): Estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar. Unicef, Asunción.

numerosas (4 hijos o más en el hogar). En contraposición, los mejores registros de ausencia de violencia se detectaron en los casos de hijo o hija único/a (52,2%).

El 52% de los niños, niñas y adolescentes empezó a ser víctima de maltrato físico antes de ingresar al primer grado escolar, principalmente entre los 3 y los 5 años de edad. Este dato coincide con otras investigaciones internacionales que sostienen que el maltrato físico es más común en niños, niñas y adolescentes más pequeños (Larraín y Bascuñán, 2006).

El 61% de los niños, niñas y adolescentes que participaron en el estudio de Beca y Unicef declaró haber sido víctima de algún tipo de violencia en su hogar, siendo especialmente preocupante el alto nivel de maltrato grave, que alcanza al 35% de la muestra¹⁶.

Los niños, niñas y adolescentes reportaron que el 54% de las madres y el 43% de los padres ejercen algún tipo de maltrato contra ellos. Las madres ejercen menos violencia psicológica que los padres. Son las madres las que más tiempo pasan con sus hijos e hijas y presentan un mayor involucramiento en su educación, comparativamente con los padres.

Existe una relación significativa entre el nivel académico, tanto del padre como de la madre, y el tipo de violencia del que son víctimas sus hijos e hijas. Puede notarse que los padres y las madres que han alcanzado el nivel universitario recurren menos a la violencia física grave y más a la violencia psicológica, y que los que recurren más a la violencia física grave son las personas que no recibieron educación formal.

El 46,8% de las madres y el 55,6% de padres que no fueron a la escuela ejercen el maltrato físico grave sobre sus hijos e hijas, mientras que esta práctica es mucho menos frecuente

en las mujeres universitarias (23,9%) y en los hombres con estudios superiores (26,8%).

El 15,5% de los niños, niñas y adolescentes considera que es natural que los padres golpeen a sus hijos e hijas cuando son menores de 10 años y el 24,3% dice que es normal que los golpeen cuando son mayores de 10 años. Estos datos parecen indicar que para los niños y niñas existe menor aceptación del maltrato físico hacia los más pequeños.

La razón más mencionada por los niños, niñas y adolescentes en relación a los motivos por los cuales son castigados físicamente es "porque desobedecen" en el 84,2% de los casos, seguida de "faltar el respeto" (75,6%) y "hacer cosas prohibidas" (69,2%).

En lo que respecta a la recopilación sistemática de datos, Paraguay se enfrenta con serias dificultades debido a la carencia de un sistema que integre la información de las diferentes puertas de entrada en las que se realizan las denuncias (comisarias policiales, Fiscalfá, Fono Ayuda, sistema 911, Codenis, entre otros).

Otro de los problemas sustantivos constituye el subregistro, debido a una serie de factores que impiden la práctica de denunciar –basada en el miedo y la vergüenza–, así como la tendencia tradicional que se tiene con respecto a considerar la violencia como parte natural del proceso de crianza o educación de los niños, niñas y adolescentes, reservado al ámbito íntimo del grupo familiar.

Si bien se cuenta con algunos datos, estos corresponden a dos tipos de fuentes de información: del sistema judicial y órganos de seguridad (Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Policía Nacional) y de investigaciones que miden la violencia. Lamentablemente, no permiten tener información integral o multidimensional, dificultando la posibilidad

¹⁶ Niños, niñas y adolescentes cursantes de sexto grado por tipo de violencia padecida en el hogar según área, nivel socioeconómico de la familia y cantidad de hijos/as en el hogar.

de tomar las decisiones inteligentes, eficaces y acertadas desde las políticas públicas.

Causas

Es de fundamental relevancia destacar que Paraguay carece de una ley específica que haga referencia a la protección contra todo tipo de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, la SNNA lidera el equipo interinstitucional que trabaja el proyecto de ley del “Buen trato a niños, niñas y adolescentes”, propuesta legislativa que fue ampliamente trabajada por la Comisión Nacional de Prevención y Atención Integral de la Violencia hacia la Niñez y la Adolescencia del Paraguay.

La regulación del fenómeno de la violencia se encuentra en la ley 1600/00 “Contra la violencia doméstica” y el Código Penal paraguayo.

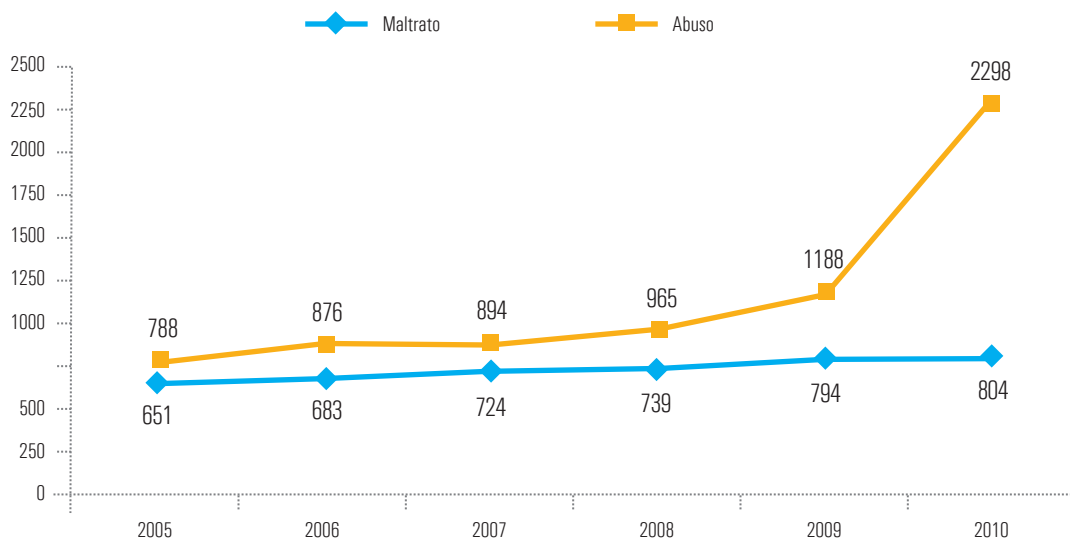
La ley 1600/00 establece protección específica para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar

y, de modo más explícito, la protección de los niños, niñas y adolescentes contra la violencia ocurrida dentro del hogar, así como la previsión de que las víctimas de violencia doméstica tengan derecho a una atención urgente y personalizada por parte de las instituciones de salud pública y de la Policía Nacional.

El Código Penal tiene un capítulo dedicado específicamente a los hechos punibles contra niños, niñas y adolescentes. El Código de la Niñez y la Adolescencia y la ley contra el acoso escolar entre pares velan por la prevención a situaciones de violencia.

Sin embargo, el Estado paraguayo dispone del marco normativo internacional y regional esencial, que es la CDN; de una estrategia internacionalmente reflejada en las recomendaciones del “Estudio mundial sobre la violencia contra los niños, niñas y adolescentes”; y de una orientación detallada recomendada por el Comité de los Derechos del Niño en su más reciente observación general sobre el derecho del niño a una vida libre de violencia¹⁷.

GRÁFICO 3: CANTIDAD DE CAUSAS INGRESADAS AL MINISTERIO PÚBLICO POR LOS HECHOS PUNIBLES DE MALTRATO Y ABUSO SEXUAL EN NIÑOS Y ADOLESCENTES. PARAGUAY. AÑOS 2005-2010.



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio Público: Anuario estadístico 2000-2010.
Nota: se incluyen las causas caratuladas en grado de tentativa.

¹⁷ Comité de Derechos del Niño (2001): Observación general 13: derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

Hay que destacar que el aumento más significativo de las causas se dio en los años 2009 y 2010 y que podría deberse al efecto de los programas estatales y las políticas de sensibilización, que se tradujeron en un mayor número de denuncias sobre este tipo de violencia.

La distribución de las causas por hechos punibles contra niños, niñas y adolescentes muestra

una incidencia mayor en las áreas más densamente pobladas del país. Esa mayor concentración se da en términos absolutos en la zona metropolitana de Asunción y Central, con la mitad de las causas ingresadas al Ministerio Público en 2010; y si a ella se suman las causas de Alto Paraná e Itapúa, representan el 72%.

CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS INGRESADAS AL MINISTERIO PÚBLICO POR HECHOS PUNIBLES CONTRA NIÑOS Y ADOLESCENTES Y TASA DE INCIDENCIA CADA 100.000 PERSONAS DE 0 A 17 AÑOS SEGÚN ZONAS Y DEPARTAMENTOS. PARAGUAY. AÑO 2010.

DEPARTAMENTO	CAUSAS	TASA	DEPARTAMENTO	CAUSAS	TASA
Total	2686	104,3			
Metropolitana	1365	143,0	Sur	276	93,8
Asunción	298	175,1	Itapúa	198	89,8
Central	1067	136,1	Misiones	54	118,4
Norte	171	57,7	Ñeembucú	24	84,8
Concepción	80	93,3	Centro	253	73,9
San Pedro	64	40,5	Cordillera	122	112,7
Amambay	27	51,0	Guairá	34	44,4
Este	556	90,7	Caazapá	39	58,6
Alto Paraná	372	116,8	Paraguarí	58	63,5
Canindeyú	45	52,2	Región occidental	65	87,6
Caaguazú	139	66,6	Presidente Hayes		
			Boquerón		
			Alto Paraguay		

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio Público: Anuario estadístico y DGEEC: Proyección de la población nacional por sexo y edad 2000-2050.

Notas: se incluyen los hechos punibles de maltrato de niños y adolescentes bajo tutela; abuso sexual en niños; abuso sexual en personas bajo tutela; estupro; actos homosexuales con personas menores; proxenetismo; rufianería y pornografía relativa a niños y adolescentes. Se incluyen las causas caratuladas en grado de tentativa.

Si se analiza la proporción de causas denunciadas por cada 100.000 personas de menos de 18 años, se constata que los valores más altos se encuentran también en Asunción (175,1), Central (136,1) y Alto Paraná (116,8), a los que se agregan sin embargo departamentos de menor peso demográfico, como Misiones (118,4) y Cordillera (112,7). En una situación inversa,

los departamentos de San Pedro, Guairá y Amambay muestran niveles notablemente alejados del promedio nacional (104,3).

Si bien las limitaciones ya señaladas de la fuente de información no permiten asegurar que la ocurrencia de hechos punibles contra niños, niñas y adolescentes se produce en las áreas

Aunque la violencia puede manifestarse de diversas formas, en cada caso compromete los derechos de niños, niñas y adolescentes; menoscaba su dignidad, su desarrollo y sobre todo su autoestima.



© Unicef Paraguay/Keery

más densamente pobladas, se puede afirmar en cambio que en dichas áreas se registran mayores niveles de denuncia.

A su vez, el Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público lleva el registro de niños, niñas y adolescentes derivados, a partir de alguna causa en desarrollo, y la distribución de víctimas por edad muestra una alta concentración de casos en las edades de la pubertad y adolescencia. Es así como el 52,7% del total de las atenciones fueron brindadas a personas de entre 10 y 15 años de edad.

Esta mayor incidencia también se produce si se consideran los casos ocurridos en la población total comprendida en esas edades, en particular la que tiene de 13 a 15 años.

La diferenciación judicial entre víctimas y victimarios muestra que la mayor concentración de victimarios está representada por adolescentes de 16 a 18 años, aunque quienes ingresan como "víctimas" son mayoría aun en este grupo etario (69,5%).

CUADRO 2: POBLACIÓN DE 0 A 18 AÑOS ATENDIDA POR EL CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL MINISTERIO PÚBLICO POR EDAD Y CONDICIÓN DE VICTIMIZACIÓN Y TASA DE ATENCIÓN POR 100.000 PERSONAS. PARAGUAY. AÑO 2010.

EDAD	VÍCTIMAS	VICTIMARIOS	TASA DE ATENCIÓN CAV
0 - 3	93	0	15,7
4 - 6	305	3	70,3
7 - 9	370	2	86,0
10 - 12	513	20	125,4
13 - 15	740	76	196,0
16 - 18	303	133	107,5

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio Público (2012): Anuario estadístico y DGEEC: Proyección de la población nacional por sexo y edad 2000-2050.
Nota: las tasas se calculan cada 100.000 personas que componen la población de cada grupo etario.

b. ABUSO SEXUAL

También se hará referencia en este apartado al abuso sexual, práctica que por sus características particulares reviste la dificultad de la denuncia y, por ello, la obtención de datos.

El abuso sexual es resultante del abuso de poder, en el que la relación de poder es entendida como aquella que nace de una diferencia de edad, conocimiento, experiencia, fuerza o autoridad entre la víctima y la persona que la abusa. Generalmente ocurre en un ámbito familiar, el abusador casi siempre es una persona muy cercana a la víctima¹⁸.

Estado de situación

En la "Encuesta nacional demográfica de salud sexual y reproductiva 2008" se preguntó a todas las mujeres entrevistadas de 15 a 44 años de edad, independientemente de su estado civil o la edad cuando ocurrió, una serie de cuestiones relacionadas con:

a) el sexo forzado (violación), que se define como haber sido obligada a tener relaciones sexuales con penetración contra su voluntad; y

b) el abuso sexual sin penetración, que incluye el haber sido obligada por alguien a desvestirse, tocarle o dejarse tocar las partes íntimas, besar, abrazar o hacer cualquier otro acto sexual sin llegar a la penetración.

A todas las mujeres que informaron sexo forzado se les preguntó qué edad tenían cuando sucedió el hecho por primera vez. El 21,3% reportó haber sido forzada sexualmente (violación) antes de los 15 años de edad, y el 61,8% antes de los 20 años. Los datos muestran que el sexo forzado comienza muchas veces a edades extremadamente jóvenes: casi 1 de cada 20 mujeres fue víctima de sexo forzado o violación cuando era menor de 10 años (4,7%) y el 16,6% tenía entre 10 y 14 años cuando fue violada por primera vez.

A todas las mujeres que declararon alguna experiencia de abuso sexual se les preguntó qué edad tenían cuando ocurrió. Se pudo observar que las edades en que el abuso sexual se produjo por primera vez son aun menores que en el caso del sexo forzado. El 18,6% de los casos de abuso sexual ocurrió cuando la mujer tenía menos de 10 años; el 25,6% de los casos, cuando tenía entre 10 y 14 años; y el 22,9%, cuando tenía entre 15 y 17 años.

¹⁸ Angélica Roa (1998): Manual para la intervención en casos de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes. Beca, Asunción.

También se les preguntó a las mujeres quién fue la persona que las obligó al abuso sexual. Se puede apreciar que en la mayoría de los casos el culpable fue un vecino, amigo u otro conocido (29,3%, el 13,4% fue un tío y el 12,7%, por un novio o exnovio).

En relación a experiencias durante la niñez, el 40,5% de las mujeres que experimentó violencia física o sexual de pareja vio o escuchó a su padre/padrastro maltratar físicamente a su madre, y el 38% recibió maltrato físico antes de cumplir los 15 años, contra el 17,7% y el 13,7% para las mujeres no víctimas de violencia, respectivamente.

Respuestas del sector

La SNNA, como ente coordinador del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, ha venido ejecutando desde el año 2005 programas y campañas para enfrentar este fenómeno: el Programa de prevención y erradicación del maltrato y abuso sexual infantil y la campaña "Tarjeta roja al maltrato" son acciones de formación y sensibilización a actores diversos.

A partir del año 2006 se instala, en alianza con la sociedad civil, el servicio Fono Ayuda (línea 147), de atención telefónica a niños y niñas en situación de maltrato, especializado en brindar orientación psicológica, social y legal en casos de maltrato, abuso sexual, explotación laboral, otras vulneraciones de derechos y temas de interés sobre infancia. Desde el año 2009 fue asumido como programa de la SNNA con presupuesto del Estado, ampliando para 2011 la cobertura durante las 24 horas.

Desde 2011 se cuenta con el apoyo de las empresas privadas de telefonía celular, desde el marco de la responsabilidad social empresarial. Ello permite el acceso desde cualquier punto del país.

Como resultados, podemos citar los siguientes:

- 6457 llamadas atendidas durante 2009 (denuncias y solicitudes de información);
- entre enero y mayo de 2012 se atendieron 1623 llamadas solicitando información, orientación y denuncias.

A través de la resolución Nº 01/08 se aprueba y entra en vigencia el Plan Nacional de Erradicación del Maltrato y el Abuso Sexual hacia Niños, Niñas y Adolescentes, en el marco de la Política y Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, con duración de cinco años, de 2008 a 2012¹⁹.

El Plan Nacional de Erradicación del Maltrato y el Abuso Sexual hacia Niños, Niñas y Adolescentes es sectorial, y está destinado a establecer lineamientos generales que permitan abordar situaciones concretas de maltrato y abuso sexual. Fue elaborado de manera participativa entre referentes gubernamentales y de la sociedad civil, y en ese proceso se identificaron líneas de acción, con miras a obtener los siguientes resultados:

- a) información veraz y objetiva disponible y compartida sobre la situación del maltrato y abuso sexual hacia niñas, niños y adolescentes;
- b) población informada y sensibilizada sobre mecanismos de prevención, protección y establecimiento de sanciones legales ante el maltrato y el abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes;
- c) agentes involucrados sensibilizados y formados brindan atención integral a niñas, niños y adolescentes en situación de maltrato;
- d) familias, instituciones y comunidades preventivas de situaciones de maltrato, abuso sexual a niños, niñas y adolescentes y de hostigamiento entre pares y que promueven la cultura del buen trato;
- e) Plan Nacional de Erradicación del Maltrato y Abuso Sexual monitoreado y evaluado.

¹⁹ Al momento de publicarse el presente estudio, aún no se ha procedido a su evaluación y monitoreo.



La creencia de que los adultos, en especial la familia, tienen derechos ilimitados en la crianza de un niño o una niña compromete cualquier esfuerzo para detener y prevenir la violencia en el hogar, la escuela o las instituciones públicas.

En el marco del convenio de cooperación interinstitucional firmado en el año 2008 entre el Ministerio del Interior, el MSPBS, la Secretaría de la Mujer y la SNNA, dependientes de la Presidencia de la República, se elabora y aprueba:

- el Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar 2010-2015; y
- la habilitación de divisiones de atención especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes en la Policía Nacional, ejecutado por el Ministerio del Interior.

Como parte de las acciones para la concientización de la población y la difusión de información, así como la capacitación de los profesionales, se han aprobado y publicado:

- el “Manual de procedimientos para la atención integral a niños, niñas y adolescentes en situación de maltrato”, aprobado por la SNNA y adoptado como marco general para todas las instituciones que trabajan con niños y niñas en situaciones de maltrato;
- el “Manual didáctico para la prevención e in-

tervención del acoso escolar”, publicado en 2010 por el Ministerio de Educación, en el marco de la campaña “Aprender sin miedo”;

- el “Manual de aplicación del protocolo de procedimiento policial para la intervención en violencia doméstica, intrafamiliar y de género”; y
- el protocolo de intervención en casos de violencia y abuso a niñas y niños en el sistema de salud.

Con la implementación de estos planes y acciones se ha venido dando pasos importantes en el cumplimiento a los diversos acuerdos que el país ha suscripto a nivel internacional, y que en la legislación nacional garantizan los derechos a la protección contra toda forma de maltrato y negligencia. Sin embargo, es importante señalar la preocupación que persiste ante la falta de articulación efectiva desde los órganos del sistema de protección. Asimismo, las alianzas y articulación entre los organismos gubernamentales y de la sociedad civil son componentes indispensables e insustituibles para profundizar las acciones que efectivamente promueven un proceso de transformación social y política.

Es de fundamental importancia visibilizar a los niños, niñas y adolescentes en su carácter de víctimas de estas situaciones, lo que implica revisar modelos de abordaje en el ámbito jurídico, el establecimiento de protocolos de atención a las víctimas tanto en su aspecto sanitario como psicológico, diseñando estrategias específicas de atención que contemplen el impacto en su subjetividad.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con las recomendaciones 37, 38, 46 y 47 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- impulsar el diseño y aprobación de un marco legislativo para la protección de la niñez contra todo tipo de violencia;
- prevenir la violencia y el abuso sexual a través de formación de niños y padres en las escuelas y en las familias, y mejorar la atención psicosocial de las víctimas;
- desarrollar campañas de sensibilización de la ciudadanía sobre la aplicación de alternativas educativas sin violencia, sobre castigo corporal y tratos degradantes a niños y niñas en el hogar, escuela y comunidad;
- desarrollar redes de prevención y protección contra toda forma de violencia a nivel país, articulando las diferentes respuestas desde el Estado, la comunidad y el sector privado;
- fortalecer a la Comisión Nacional de Prevención y Atención Integral de la Violencia hacia la Niñez y la Adolescencia del Paraguay;
- promover la denuncia y el registro, la sistematización, el análisis y la difusión de datos sobre casos de violencia y abuso hacia los niños, niñas y adolescentes;
- garantizar los sistemas de protección estatal de apoyo a las víctimas durante todo el proceso de recuperación y garantizar la no revictimización durante éste, incluyendo su no exposición ante los medios de comunicación;
- promover los mecanismos para la investigación y la sanción en los casos de denuncias realizadas;

- apoyar la capacitación de los operadores de las instituciones públicas para la no discriminación y el buen trato en los servicios de salud;
- fortalecer los sistemas de información y las estadísticas nacionales;
- estimular y orientar a los medios de comunicación para un tratamiento respetuoso de los niños en los distintos espacios y para su participación activa en los programas, de manera a ayudar a promover una imagen de la niñez y la adolescencia que no se base principalmente en la comisión de delitos.

DERECHO A NO SER EXPLOTADOS LABORALMENTE



© Unicef Paraguay/Keely

Cuando hablamos de trabajo infantil referido al marco de la Convención, indicamos aquellas actividades o estrategias de supervivencia, remuneradas o no, realizadas por niños y niñas, menores de la edad mínima por la legislación nacional vigente para incorporarse a un empleo. Se trata de actividades en las que el sustento logrado o el beneficio del servicio pueden servir para sí mismos o contribuir al mantenimiento del grupo familiar de pertenencia y/o de la apropiación de terceros explotadores.

El trabajo infantil está presente en la agricultura, en la pesca, en la economía informal urbana, en el servicio doméstico, en la actividad de la construcción, entre otros ámbitos. El trabajo infantil es siempre visible para los adultos²⁰.

El país se ha comprometido con una serie de convenciones y convenios internacionales a fin de garantizar el pleno respeto a los derechos del niño y la niña y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. Desde 1990, el país ratificó la CDN y en el año 2001 estableció el Código de la Niñez y la Adolescencia, legislación que garantiza y protege los derechos del niño y la niña en el país (ley 1680/01). También se han ratificado los dos convenios fundamentales de la OIT, el 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Además, se cuenta con una Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente del Paraguay, cuyo objetivo es prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y lograr condiciones decentes de trabajo de los adolescentes.

El país también es signatario de la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente de las Américas 2006-2015, aprobada en la XVI Reunión Regional de Estados Americanos, que giró en torno al reconocimiento del trabajo decente como un objetivo global, entendiendo que todos los hombres y mujeres del mundo aspiran a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad, y que también abarca la eliminación del trabajo infantil y las

²⁰ García, Marina (2009): ¿Qué hacemos con el trabajo infantil en la escuela? Unesco-IIEP.

peores formas de trabajo infantil, según la definición de los convenios 138 y 182 de la OIT, y el trabajo forzoso.

De igual manera, en el ámbito interno existe el acuerdo tripartito para el Programa Nacional de Trabajo Decente de la República del Paraguay, firmado en febrero de 2009, en el que se asume los componentes constitutivos del concepto del trabajo decente, y que en el punto 4.d habla de la erradicación del trabajo infantil.

Definimos al trabajo infantil en Paraguay como aquel que se corresponde a alguna de las tres categorías siguientes:

1. el trabajo realizado por un niño o niña que no alcance la edad mínima de 14 años y que, por consiguiente, impide probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño o la niña (ley 2332/03);
2. el trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño o la niña, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza, y que se denomina trabajo peligroso y ha sido definido por el Estado paraguayo en el decreto N° 4951 del MJT en 2005, por el cual se reglamenta la ley N° 1657/2001, identificando 26 actividades;
3. las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil que internacionalmente se de-

finen como esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, reclutamiento forzoso de niños, niñas y adolescentes para utilizarlos en conflictos armados, prostitución y pornografía, y actividades ilícitas (ley N° 1657/2001).

La lucha contra el trabajo infantil –y en especial contra las peores formas de trabajo infantil– tiene carácter mundial debido a la magnitud de la problemática que afecta a millones de niños, niñas y adolescentes en todo el mundo, privándoles de los derechos básicos y fundamentales como ser la educación y la salud, e impidiendo su desarrollo integral y el desarrollo equitativo de los pueblos. Vulnera los derechos de los niños y niñas en el presente y con ello compromete su futuro y el de la sociedad.

LEGISLACIÓN

A nivel internacional se registran tres normativas claves en el abordaje del fenómeno del trabajo infantil:

1. la CDN (1989);
2. el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973) y su respectiva Recomendación 146; y
3. el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) y su respectiva Recomendación 190.

REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL	RATIFICACIÓN NACIONAL
CDN (1989).	Ley 57/90 "Que aprueba y ratifica la CDN".
Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973).	Ley 2332/2003 "Que aprueba el convenio 138 sobre la edad mínima".
Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).	Ley 1657/2001 "Que aprueba el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación y la Recomendación 190".

Y el Protocolo facultativo a la CDN sobre venta de niños, explotación y utilización para la pornografía, que incluye el delito de venta cuando se utiliza a niños para todo tipo de explotación, entre ellas la laboral.

Así, el Estado paraguayo se compromete a cumplir con ciertos deberes y obligaciones a fin de asegurar el bienestar general de los niños, niñas y adolescentes.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 32: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

Para garantizar este derecho, los Estados Partes adoptarán medidas legislativas y administrativas, sociales y educacionales. Con ese propósito, y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

- a)** fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
- b)** dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; y
- c)** estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 36: “Los Estados Partes en la presente Convención protegerán al niño contra todas las formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar”.

Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (OIT)

Artículo 1: “Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente convenio se compromete a seguir una política nacional que asegu-

re la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores”.

Según el artículo 3 de la ley 2332/2003, que ratifica el Convenio 138 de la OIT, se establece que en Paraguay la edad mínima de admisión al empleo es de 14 años y que la edad mínima para todo tipo de empleo o trabajo, que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños y niñas, no deberá ser inferior a 18 años.

Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT)

Artículo 1: “Todo Miembro que ratifique el presente convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”.

Artículo 3: A los efectos del presente convenio, la expresión “peores formas de trabajo infantil” abarca:

- a)** todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b)** la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c)** la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y
- d)** el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños²¹.

²¹ Esto se denomina trabajo infantil peligroso. A nivel nacional ha quedado definido por el Estado paraguayo a través del decreto 4951/2005 del MJT. Éste reglamenta la ley 1657/2001, identificando 26 actividades.

El trabajo infantil es siempre visible; aunque se intente ocultarlo, la cotidianidad nos lo revela con fuerza.



Se considera trabajo infantil peligroso:

1. los trabajos de vigilancia pública y privada que ponen en riesgo la propia vida y seguridad del adolescente;
2. trabajo en la vía pública y trabajo ambulante que genera riesgos de accidentes de tránsito, problemas respiratorios, neurológicos y de piel debido a la contaminación ambiental y a la radiación solar; riesgo de abuso psicológico y sexual, estrés, fatiga, trastornos psicosomáticos, baja autoestima, dificultades de socialización, comportamiento agresivo y antisocial, depresión, drogadicción, embarazo precoz y otros;
3. labores de cuidado de personas y enfermos que ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad;
4. trabajos que impliquen traslados de dinero y de otros bienes;
5. actividades que impliquen la exposición a polvos, humos, vapores y gases tóxicos, y al contacto con productos, sustancias u objetos de carácter tóxico, combustible, carburante, inflamable, radiactivo, infeccioso, irritante o corrosivo;
6. trabajos con agroquímicos: manipulación, transporte, venta, aplicación y disposición de desechos;
7. recolección de desechos y materiales reciclables;
8. trabajos de fabricación, manipulación y venta de sustancias u objetos explosivos o pirotécnicos que producen riesgo de muerte, quemaduras, amputaciones y otros traumatismos;
9. trabajos insalubres;
10. trabajos de explotación de minas, canteras, trabajos subterráneos y en excavaciones;
11. trabajos con exposición a temperaturas extremas de frío y calor;
12. trabajos que requieran el uso de máquinas y herramientas manuales y mecánicas de naturaleza punzocortante, aplastante, atrapante y triturante;
13. trabajos en ambientes con exposición a ruidos y vibraciones constantes, que producen síndrome de vibraciones mano-brazo y osteólisis del hueso semilunar;
14. trabajos en producción, distribución y venta exclusiva de bebidas alcohólicas y de tabaco;
15. trabajos que impliquen el traslado a otros países y el tránsito periódico de las fronteras nacionales;

16. trabajos que se desarrollan en terrenos en cuya topografía existan zanjas, hoyos o huecos, canales, cauces de agua naturales o artificiales, terraplenes y precipicios o tengan derrumbamientos o deslizamientos de tierra;
17. trabajos que impliquen el transporte manual de cargas pesadas, incluyendo su levantamiento y colocación;
18. trabajos que se desarrollen en espacios confinados;
19. el trabajo infantil doméstico y el criadazgo;
20. trabajos que generen daños a la salud por la postura ergonómica, el aislamiento y el apremio de tiempo;
21. trabajos bajo el agua y que se desarrollen en medio fluvial, que generan riesgo de muerte por ahogamiento, lesiones por posturas ergonómicas inadecuadas y exposición al abuso psicológico y sexual;
22. trabajos en alturas y especialmente aquellos que impliquen el uso de andamios, arneses, y líneas de vida;
23. trabajos con electricidad que impliquen el montaje, regulación y reparación de instalaciones eléctricas de alta tensión;
24. trabajo nocturno, comprendido éste entre las 19 y las 7 horas del día siguiente;
25. trabajos que se desarrollen con ganado mayor;
26. trabajos de modelaje con erotización de la imagen, que acarrea peligros de hostigamiento psicológico, estimulación sexual temprana y riesgo de abuso sexual.

Constitución Nacional²²

Artículo 54 “De la protección del niño”, el cual expresa que “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el

cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores”.

Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 1680/2001)

El **artículo 25** expresa: “El niño y el adolescente tienen derecho a estar protegidos contra toda forma de explotación y contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación, o sea nociva para su salud o para su desarrollo armónico e integral”.

El **artículo 31** prohíbe tajantemente la utilización de niños en actividades de comercio sexual, así como en la elaboración, producción o distribución de publicaciones pornográficas con niños.

Los **artículos del 52 al 69** abarcan la protección del adolescente trabajador; ampara al adolescente que trabaja por cuenta propia; al que trabaja por cuenta ajena; y al que se ocupa del trabajo familiar no remunerado.

Código del Trabajo (ley 213/93 y modificaciones, ley 496/95)

Este código tiene por objeto establecer normas para regular las relaciones entre los trabajadores y empleadores concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral. Dedicó la sección I del capítulo II al trabajo de los menores de 15 a 18 años de edad, por medio de los artículos 35 y 36 y 119 a 127, pero fue derogado por la ley 1680/2001, Código de la Niñez y Adolescencia, art. 257, en cuanto se opongan al presente código, así como cualquier otra disposición contraria a esta norma.

Ley 4788/12 Integral contra la Trata de Personas

La Ley contra la Trata de Personas, promulgada recientemente (diciembre de 2012), se consti-

²² Promulgada el 20 de junio de 1992.

tuye en un radical avance interinstitucional en el combate, prevención y erradicación de este delito²³. Esta ley integral, además de tipificar la trata en general, incorpora la persecución de la trata interna en las zonas rurales y urbanas, lo cual tendrá implicancias para el trabajo doméstico y el trabajo rural.

Estado de situación

En Paraguay se cuenta con 1.880.109 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad (40,8% de la población total del país), sin diferencias significativas por sexo y con mayor concentración en las zonas urbanas que rurales (55,1% y 44,9%, respectivamente). Casi la mitad de los niños, niñas y adolescentes se concentra en los quintiles más pobres (47,5% en quintiles 1 y 2), y solamente el 15% en el quintil más rico²⁴.

Según datos de la “Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011”, el 23,5% del total de niños, niñas y adolescentes realiza alguna actividad económica, es decir, 436.419 niños, niñas y adolescentes están involucrados en la realización de algún tipo de trabajo, mientras que otro 2,3% no lo hace actualmente pero sí lo hizo en los últimos 12 meses y el 74,1% no realizó ninguna actividad económica en los últimos 12 meses.

El 16,1% de la población de 5 a 13 años, 211.447 niños, niñas y adolescentes, realiza trabajo por debajo de la edad mínima.

- 190.976, el 90,3% de la población ocupada de 5 a 13 años, realiza trabajo peligroso;
- 20.471, el 9,7% de la población ocupada de 5 a 13 años, realiza trabajo no peligroso.

El 39,5% de la población total de 14 a 17 años, 224.972, son adolescentes ocupados.

- 204.978, el 36% de la población de 14 a 17 años y el 91,1% de la población ocupada de 14 a 17 años, realiza trabajo adolescente peligroso.
- 19.994, el 3,5% de la población total de 14 a 17 años y el 8,9% de la población ocupada de 14 a 17 años, realiza trabajo adolescente no peligroso.

El 6,7% de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años, 126.515, realizan tareas domésticas no remuneradas en el propio hogar de carácter peligroso.

Uno de cada 4 niños, niñas o adolescentes (25,9%) solamente se dedica a estudiar, seguido de otro 2,8% que solamente desarrolla tareas domésticas y 1,2% que solamente trabaja. El 67,9% restante realiza actividades combinadas, entre las que se destacan mayormente estudiar y realizar tareas domésticas (45,5%) y las tres actividades juntas –estudiar, trabajar y hacer tareas domésticas– con el 15,8% del total de niños, niñas y adolescentes.

El 63,4% de los niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil que desertó de la escuela llegó hasta los dos primeros ciclos de la educación escolar básica, es decir, 4 de cada 10 niños, niñas y adolescentes abandonan la escuela luego de terminar la primaria, y dicho valor asciende entre los niños y adolescente varones y para quienes residen en el área rural (67,3% y 68,5%, respectivamente).

En tanto, el 32,4% llegó a completar algún año de la educación secundaria (tercer ciclo de la educación escolar básica) antes de abandonar. En las dos categorías señaladas se concentra el 95,8% de los abandonos, lo cual implica que un poco más de 60.000 niños desertaron del sistema educativo antes de completar los 9 años de enseñanza obligatoria, comprome-

²³ Previamente, Paraguay ha ratificado, por medio de la ley 2396/04, el Protocolo Completo de la Organización de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas. Este Protocolo complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Con el fin de aplicar estos convenios internacionales fue constituida en 2004 la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, formalizada a través del decreto 5093/2005 e integrada por 40 instituciones (OIM, 2011).

²⁴ OIT, DGEEC (2013): Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011. Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. OIT, DGEEC, Asunción.



El trabajo infantil es multicausal y todas las formas de trabajo infantil son perjudiciales para los niños y las niñas porque atentan contra su derecho a desarrollarse plenamente.

tiendo seriamente la formación de capital humano del país.

Si bien no se cuentan con datos, no se debe dejar de visualizar la utilización de los niños para la venta y el menudeo de drogas, la cual es una explotación de los niños para actividades ilícitas y es uno de los motivos principales de la privación de libertad de los adolescentes.

Causas

El trabajo infantil es multicausal y por ello no depende de un solo aspecto.

- Extrema pobreza y la necesidad de todos los miembros de la familia de contribuir económicamente a su supervivencia; la vinculación entre pobreza y trabajo infantil se impone en los hogares pobres, se necesita dinero y, por lo general, las niñas y los niños aportan entre el 20 y 25% de los ingresos familiares y, dado que las familias pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en alimentación, resulta evidente que los ingresos aportados por la niñez trabajadora son determinantes para su supervi-

vencia²⁵.

- La baja escolarización de los padres o tutores.
- Acceso limitado a programas educativos, por ejemplo, falta de infraestructura escolar en las zonas rurales.
- Prácticas tradicionales, naturalización del trabajo infantil con énfasis en zonas rurales.
- Permisividad social: la sociedad no visualiza la situación de trabajo infantil como un hecho que atenta contra los derechos del niño, niña y adolescente.
- La escasa pertinencia del plan curricular de las escuelas en relación a las vivencias y necesidades del niño, niña y adolescente.
- Niños y niñas vulnerables que son obligados a realizar actividades ilegales.
- La cobertura insuficiente y la falta de articulación de programas de protección social no favorecen que las familias pobres y vulnerables puedan tener acceso al apoyo del gobierno y de las autoridades locales, particularmente en tiempos de dificultades.
- Utilización de los niños por parte del crimen organizado vinculado con la venta y tráfico de drogas.

²⁵ OIT (2012): Estudio nacional sobre la incorporación del objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil en las políticas del sector educativo en Paraguay. OIT, Asunción.

Respuestas del sector

1) El programa **Abrazo** surgió ante un pedido al Estado, una necesidad reconocida desde la sociedad civil, destacada desde los medios de comunicación y la cooperación internacional. El Estado paraguayo atendió esta demanda instalando el programa para la disminución progresiva del trabajo infantil en las calles de una manera ágil, articulando esfuerzos y conocimientos que paulatinamente fueron absorbidos por su gestión.

Se inició en abril de 2005 y continúa en forma sostenida hasta la actualidad. Ha traspasado diferentes gestiones de gobierno, constituyéndose como respuesta efectiva ante una situación de gran complejidad y soluciones posibles a largo plazo.

Con el tiempo, Abrazo fue ganando importancia para el Estado, convirtiéndose en uno de los programas más destacados de la propuesta de política pública, con el apoyo de las autoridades, reflejado en el incremento de su presupuesto, la expansión a otros sectores del país con la misma problemática y la ampliación de su intervención a otras

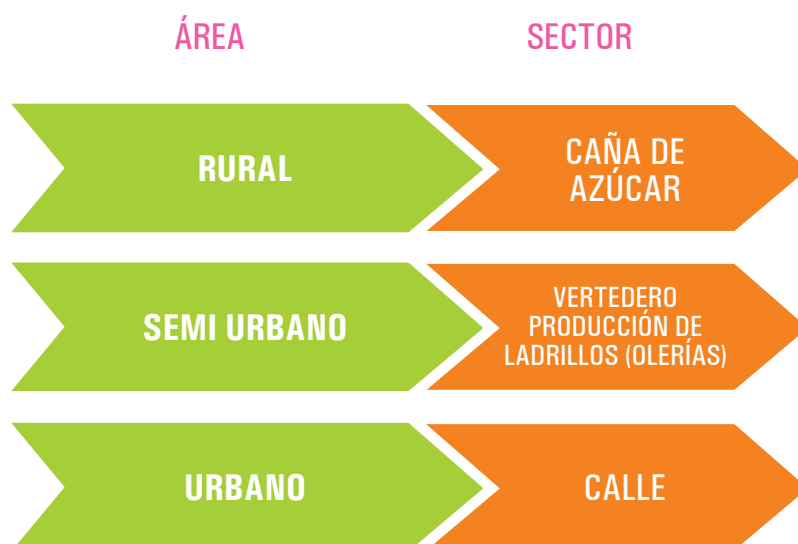
formas de trabajo infantil considerados peligrosos.

El programa ha sido capaz de brindar una atención integral a las familias en situación de pobreza y a sus hijos e hijas que viven en riesgo.

Propósito: contribuir a la disminución de la pobreza en Paraguay, a partir del ejercicio de sus derechos de salud, educación y protección familiar por parte de los niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas (trabajo infantil), pudiendo desarrollar sus capacidades de acuerdo al ciclo de vida en el que se encuentran.

Objetivo: los niños, niñas y adolescentes que realizan trabajos peligrosos (en espacios públicos, olerías, vertederos, sector de caña de azúcar) hacen uso de un servicio integral de protección social de sus derechos, de acuerdo al ciclo de vida en el que se encuentran.

La intervención del programa Abrazo en el trabajo infantil responde a:



2) Por otra parte, el **Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en conjunto con la SNNA y la OIT**, llevaron a cabo, desde el año 2005 hasta la fecha, la implementación de la metodología Scream (Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación, por su sigla en inglés).

Se trata de una aplicación didáctica con el fin de dotar a los docentes-educadores (actores implementadores) de una herramienta de apoyo para promover la sensibilización entre los estudiantes (niños, niñas y adolescentes) sobre el tema del trabajo infantil y la lucha contra sus peores formas mediante la expresión artística en todas sus manifestaciones.

A la fecha, se implementa en la gran mayoría de los departamentos del país, capacitando a más de 2000 docentes y 20.000 niños, niñas y adolescentes²⁶.

Recomendaciones

- Fomentar políticas públicas focalizadas que tomen como base la información objetiva y rigurosa sobre trabajo infantil, dirigida especialmente a los grupos más vulnerables y que redunde en respuestas más efectivas.
 - Apoyar los programas de erradicación de la pobreza, de educación como forma de prevención del trabajo infantil.
 - Fomentar la creación de mecanismos efectivos de aplicación de la legislación vigente, con penalidades, como en otros países de la región, si fuera preciso, estableciendo condiciones seguras de trabajo para los adolescentes y prohibiendo el trabajo infantil.
 - Realizar campañas de sensibilización para reducir la tolerancia social frente a las peores formas de trabajo infantil, y especialmente programas de formación a las familias vulnerables acerca de los perjuicios del trabajo infantil para sus hijos e hijas.
- Impulsar la aplicación de la metodología Scream en todos los departamentos del país a través del MEC.
 - Aumentar la inversión para ampliar la cobertura y la atención del programa Abrazo.
 - Realizar abogacía para involucrar a autoridades de Gobierno y a la sociedad en general para abordar acciones de sensibilización de las implicancias y consecuencias que el trabajo infantil ocasiona en los niños, niñas y adolescentes y la forma en la que compromete su desarrollo futuro, en particular teniendo presente la percepción de los padres o encargados de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil.
 - Asistencia técnica a la Dirección de Inspección dependiente del Viceministerio de Trabajo, en la cual se contemple un proceso paulatino de especialización, con enfoques y rubros determinados para la inspección de trabajo, que vayan acordes a la realidad actual relacionada a la vulneración de derechos laborales, demandas individuales y colectivas.
 - Sensibilizar a las empresas para la protección del trabajo adolescente.
 - Difundir los derechos y obligaciones tanto de empleadores como de trabajadores.
 - Capacitar a los inspectores y mediadores sobre trabajo infantil y trabajo adolescente; sistema de inspección y trabajo interinstitucional.

SOBRE EL CRIADAZGO: TRABAJO INFANTIL Y GÉNERO

Existe otra tipología de trabajo infantil que es de gran invisibilidad y que compromete la perspectiva de género, el trabajo infantil doméstico, que es desarrollado generalmente por niñas, como parte de un modelo de reproducción social en el que las tareas hogareñas corresponden a las mujeres²⁷.

²⁶ Extraído del sitio web del MEC, http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/292706-docentes-y-estudiantes-sensibilizados-en-la-prevencion-del-trabajo-infantil.

²⁷ Quesada, Javier (2007): Trabajo infantil y género. Secretaría de Derechos Humanos. Argentina.

Todas las formas de trabajo infantil doméstico son perjudiciales para las niñas y atentan contra su derecho a desarrollarse plenamente, les impiden la asistencia a la escuela y disponer de tiempo libre para socializarse y recrearse. El trabajo infantil doméstico tiene consecuencias negativas en el desarrollo físico, psíquico, educativo, social y comunitario de cada niña.



“Aunque en Paraguay no son consideradas como trabajadoras, las criadas forman parte de una forma de trabajo infantil, principalmente femenino”²⁸. Se define como el trabajo que realizan “las niñas y los niños con familias que no son las suyas, a cambio de vivienda, educación, alimentos, en condiciones desconocidas y sin que nadie se haga cargo de su situación especial, lo que aumenta su vulnerabilidad y su exposición a la discriminación, los malos tratos, la privación arbitraria de la libertad, la falta de descanso, educación y recreación”²⁹.

A nivel físico es importante destacar el cansancio permanente, por jornadas de trabajo extremadamente largas; lastimaduras y lesiones por manejar utensilios de cocina y fuego; accidentes con herramientas de adultos que les provocan la pérdida de algún miembro, además de retraso en el crecimiento.

A nivel psíquico se percibe que se sienten poco valoradas, tienen baja autoestima. Sufren sin expresarlo y no son felices. Viven con el temor de que algo les pase a los niños que cuidan.

A nivel educativo, faltan permanentemente a la escuela, tienen bajo rendimiento, les cuesta más el aprendizaje. Al no tener tiempo libre para dedicarle al estudio, no promocionan y repiten de grado. Terminan abandonando la escuela y no regresarán en el futuro.

A nivel social se observa que la pérdida de la educación las pone en desventaja frente a sus pares. Como adultas, estarán menos calificadas para muchos trabajos y eso las hará trabajadoras con baja remuneración, precarizadas, sin posibilidades de sindicalizarse, reproduciendo el círculo de la pobreza. Además, no tienen tiempo para jugar y relacionarse con otros niños y niñas, ni tampoco para alimentarse, bañarse, descansar y estudiar.

Muchas veces, el criadazgo termina derivando en un caso de trata interna con fines de explotación laboral, pues cuenta con un mecanismo de captación, traslado y explotación de la fuerza de trabajo de la niña, que la deja prácticamente sin posibilidades de contacto con su familia y comunidad de origen ni con las redes de protección. Con la nueva ley de trata de

²⁸ Global Infancia (2012): *Mombry che tapygui. Criadas, hasta cuándo*. 3ª edición, Asunción.

²⁹ Op. cit.

personas, ahora el criadazgo puede ser caratulado y condenado como trata. Toda persona que tenga una criadita está haciendo algo ilegal, independientemente del trato bueno o malo que la niña reciba.

De acuerdo con el estudio de Luna Nueva sobre adolescentes explotadas sexualmente, casi el 90% fue previamente trabajadora infantil doméstica en el sistema de criadazgo; el 58% de las víctimas de la trata de personas trabajaba como personal doméstico antes de ser captada por los tratantes.

Alrededor del 45% de las niñas dijo que trabajaba todos los días, y el 26% de ellas dijo que tenía menos de dos horas al día para descansar.

Muchas niñas afirmaron ser maltratadas por sus empleadores, incluyendo ser insultadas (33%), tener que comer las sobras (20%), ser golpeadas o pateadas (12%) o abusadas sexualmente (5%). Cerca del 50% de las entrevistadas vivía con sus empleadores o personas que no eran parientes, indicando que la mayoría de los trabajadores infantiles domésticos es separado físicamente de sus familias a muy temprana edad. En el 12% de los casos no se pudo contactar a sus familias.

Según la "Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011", 46.993 niñas, niños y adolescentes en Paraguay se encuentran en situación de criadazgo, lo que representa el 2,5% del total de la población infantil del país.

Entre adolescentes explotadas sexualmente, casi el 90% fue previamente trabajadora infantil doméstica en el sistema de criadazgo en el país.

Cuando las niñas expresan su vivencia sobre la situación de criadazgo, manifiestan con claridad la sucesión de hechos que vulnera sus derechos más básicos.

Ni los moretones en los brazos, ni los pedidos de clemencia al regresar de la escuela con retraso, o los sollozos abortados en la almohada, sacudieron la indiferencia de los vecinos, que cerraron los ojos con más fuerza contemplando satisfechos su propia discreción... No era cosa de terminar en Investigaciones por meterse en la vida ajena... Sin embargo, ni el trabajo, ni los cintarazos que le rompían la piel, ni la humillación de comer sin permiso la atormentaban tanto como la soledad de una infancia sin caricias³⁰.

Por otra parte, los relatos dan cuenta del abuso sexual ligado al criadazgo.

Cuando sintió unos labios húmedos refregándole las mejillas, la nuca y aquel pozo de vergüenza que de repente se abrió en ella... Cuando lo escuchó entrar, ya estaba adentro, con los apremios de un varón en celo. No le contó a nadie, a pesar de que el muchacho volvió varias veces. Al poco tiempo se le notó la gordura... La fuerza que el hijo restituyó a sus 12 años se desmoronó de golpe con la muerte del pequeño, ni bien dio los primeros pasos³¹.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con las recomendaciones 66 y 67 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- establecer normativas, políticas y mecanismos adecuados y con enfoque de derechos para la eliminación de la práctica del criadazgo, incluyendo el fortalecimiento de las familias de origen para que puedan desempeñar plenamente su rol de crianza.

³⁰ Global Infancia (2012): Mombry che tapyigui. Criadas, hasta cuándo. 3ª edición, Asunción.

³¹ Op. cit.

La explotación sexual comercial infantil “se refiere a la utilización de personas menores de 18 años en actividades sexuales a cambio de un pago en dinero o especies para el niño, niña, adolescente o para otra persona. La explotación sexual infantil es un delito cometido por explotadores, proxenetas y consumidores que tiene como víctimas a la niñez. Por ello, es una violación de sus derechos fundamentales”³².

Esta dramática situación puede darse de diversas maneras:

- la mal denominada “prostitución infantil”, que consiste en la utilización de niñas y niños para actividades sexuales mediante un pago determinado. Implica el sometimiento del cuerpo y la voluntad de las víctimas, despojándolas de sus más elementales derechos humanos;
- la pornografía infantil: es la utilización de niñas, niños y adolescentes para producir material pornográfico, como fotografías o películas, en las que se los muestra en actividades sexuales, reales o simuladas, o mostrando partes de sus cuerpos. En estos últimos años esta actividad ilegal ha utilizado internet para desplegarse y difundirse. Para combatir este delito se desarrollaron nuevas estrategias policiales y judiciales para detectarlo y penalizarlo;
- el turismo sexual infantil: consiste en la oferta de niñas, niños y adolescentes para servicios sexuales a turistas;
- el tráfico de niñas y niños con propósitos sexuales: consiste en el traslado ilegal y la venta de niñas, niños y adolescentes para ser explotados sexualmente. Pueden ser reclutados mediante engaños y mentiras, con promesas de mejorar su vida, o por la fuerza, como el secuestro. Pueden llevarlos de un lado a otro del mismo país o cruzar las fronteras. Debido al carácter ilegal y clandestino de la explotación sexual infantil, lo más habitual es que los mantengan encerrados, en las peores condiciones de esclavitud.

La CDN indica que los niños, niñas y adolescentes disfrutan del derecho a que los protejan de toda forma de explotación y abuso sexual. Las autoridades deben impedir que se los utilice con fines sexuales, como la explotación sexual o la pornografía (art. 34), como así también poseen el derecho

³² Quesada, Javier (2007): Manual de explotación sexual comercial infantil. Secretaría de Derechos Humanos. Argentina.

DERECHO A ESTAR PROTEGIDOS DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL INFANTIL, EL TRÁFICO Y LA TRATA



© Unicef Paraguay/Keeny

a que las autoridades los protejan de las drogas. Nadie debe utilizarlos para transportarlas o venderlas (art. 33).

En lo referido a la explotación y abusos sexuales, según observaciones del Comité de Derechos del Niño, en la recomendación N° 70 se reconoce la existencia del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes y de los esfuerzos realizados por el Estado paraguayo para luchar contra ese fenómeno. Sin embargo, preocupa al Comité que el plan no se haya ejecutado por falta de financiación pública. Le preocupa asimismo la falta de información sobre la explotación y el abuso sexual de niños y niñas y sobre el enjuiciamiento de los autores de delitos sexuales contra niños.

Causas

Los niños, niñas y adolescentes que padecen la explotación sexual sufren graves alteraciones en su desarrollo. El abuso y el maltrato al que son sometidos y el contacto con la sexualidad adulta antes de haber alcanzado su madurez provocan severos daños y traumas, muy difíciles de superar. El daño físico es muy visible ya que deja marcas en el cuerpo de los niños y niñas. Sus cuerpos son lastimados, desgarrados, golpeados. Pueden ser contagiados de enfermedades como el VIH y otras infecciones de transmisión sexual. Les pueden hacer consumir drogas y bebidas alcohólicas, que les generan posteriormente adicciones.

El daño psíquico y afectivo también deja marcas: se percibe en la desvalorización que tienen de sí mismos, la desconfianza, la pérdida de la inocencia, los bloqueos afectivos y la pérdida de la confianza en sí mismos. También pueden tener depresión, conductas destructivas hacia sí mismos y hacia las personas cercanas, y como consecuencia pueden tener dificultades para relacionarse con otras personas.

Muchas veces se dice que las/os jóvenes “seducen” a los adultos por dinero. De esta ma-

nera aparecen los adolescentes como culpable de una situación de la que en verdad son víctimas.

Entre las causas determinantes, podemos señalar la desintegración familiar, el abuso sexual de algún pariente o amigo de la familia, la forma de pensar que justifica estas prácticas y la falta de aplicación de las leyes, que contribuyen a la explotación de niños, niñas y adolescentes.

Los adultos que explotan sexualmente son los únicos responsables de esta actividad delictiva, aprovechando la relación de poder desigual, siendo los niños, las niñas y los adolescentes las únicas víctimas de esta problemática. La explotación sexual infantil no es un problema privado, es un tema que involucra al nivel familiar, comunitario y social.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con la recomendación 71 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- retomar las acciones realizadas en temas de explotación sexual comercial infantil, las cuales han sido abandonadas en los últimos años;
- asegurar recursos humanos y financieros necesarios para ejecutar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes;
- fomentar políticas y programas apropiados de prevención, recuperación y tratamiento integral para la posterior reinserción social de las víctimas, teniendo en cuenta los documentos finales de los tres congresos mundiales contra la explotación sexual comercial de los niños celebrados en 1996, 2001 y 2008, respectivamente;
- capacitar a la Policía Nacional, a los trabajadores sociales, los jueces y los fiscales, y otros actores implicados, sobre la forma de recibir, supervisar e investigar las denuncias de modo que se tenga en cuenta el interés superior del niño y se respete la confidencialidad;

- crear mecanismos de atención que den prioridad a la asistencia para la recuperación y se asegure de que se presten a las víctimas servicios de educación y capacitación, así como asistencia y asesoramiento psicológicos;
- sensibilizar a las personas que trabajan en actividades ligadas al turismo, a través de la Secretaría Nacional de Turismo, ya sea en el ámbito del transporte, hotelería, agencias de viajes, gastronomía, guías de turismo, ámbitos de formación, entre otros, de manera que se conozca que la explotación sexual infantil es un delito grave penado por la ley, y no se conviertan en cómplices de esta actividad ilegal;
- fomentar las alianzas público-privadas destinadas a la prevención y abordaje de la problemática;
- establecer mecanismos de control y denuncia que impidan la impunidad de estos hechos.

a. LA NIÑEZ FRONTERIZA

Los niños, niñas y adolescentes en frontera han naturalizado el intercambio comercial que se produce cuando el grupo familiar cruza de un país a otro para realizar la compra de alimentos y otros artículos que requieren para su bienestar, y que el tipo de cambio de moneda ofrece como ocasión de ahorro o adquisición de productos que no se encuentran en su país de origen.

Esta situación provoca también el traspaso ilegal de mercadería de un país a otro y en muchas ocasiones los “paseros” y las “mulas” son niños y niñas, que cargan enormes bultos de gran peso, escabulléndose entre la selva y los ríos a la madrugada. Esta es una situación de explotación laboral de la que son objeto, complejizada además con el hecho delictivo de ingresar mercadería de modo ilegal en un país³³.

No desconocemos que frente a cualquier situación de trabajo infantil hay un abuso de poder de un adulto sobre un niño o niña, y que esta situación siempre implica un beneficio para el explotador que, atemorizando a los niños y niñas, logra someterlos a largas jornadas de trabajo nocturno, revestidas de alto riesgo físico y psicológico, que serán compensadas en especie o algún monto escaso para el adulto a cargo.

Otro aspecto a tener en cuenta es la mercadería que se transporta. Obviamente, el traslado de artículos de electrónica –de mayor cotización– requiere un conjunto de habilidades físicas particulares debido al peso y a la posibilidad de escapar en un control aduanero. Los adolescentes generalmente son los implicados. En el caso de bebidas alcohólicas –y sobre todo tabaco– son los niños y niñas, que además se inician a temprana edad en el consumo de estas de sustancias adictivas, con los problemas de salud que esto les ocasiona en el corto plazo.

En el caso de los adolescentes, en su gran mayoría mujeres, el fenómeno es otro: la explotación sexual comercial infantil. En general provenientes de hogares pobres, la frontera representa un espacio geográfico de tránsito de camiones entre países que, a la espera del cruce de mercadería y autorizaciones pertinentes, compran servicios sexuales infantiles en cualquier momento del día, en especial por la noche, en un espacio de amplio estacionamiento cercano al puesto fronterizo aduanero situado en la triple frontera de Paraguay, Brasil y Argentina.

b. TRATA Y TRÁFICO

El Convenio de las Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena forma parte de los instrumentos de derechos humanos que abordan el tema de la esclavitud y de las prácticas esclavizadoras.

³³ OEI (2012): Infancia y problemáticas transfronterizas.



Los niños, niñas y adolescentes no eligen libremente esta situación, como manifiestan las creencias: se ven obligados por distintas circunstancias, se los secuestra, se los engaña, o han huido de situaciones de descuido y maltrato familiar.

En el preámbulo se reconoce que la prostitución y la trata son “incompatibles con la dignidad y con el valor de la persona humana”. Las mujeres, niñas, adolescentes o adultas prostituidas no son consideradas como delincuentes, sino como víctimas que deben de ser protegidas. Las partes se comprometen a castigar a quienes “induzcan, concierten o exploten” la prostitución de otra persona. El convenio reconoce la relación existente entre prostitución y trata, y establece que los países no pueden regular la prostitución, ni someter a las mujeres a registros o a cualquier otro tipo de control administrativo.

Finalmente, se establece a la trata de personas como violación de los derechos humanos y crimen transnacional, ya que las víctimas vienen de procesos violatorios de sus derechos fundamentales en sus países de origen, en el propio país o en el lugar de destino y son víctimas de distintos tipos de delitos. Todo ello permite reconocer que las personas tratadas deben ser protegidas y resarcidas por el daño sufrido.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)

plantea el propósito de promover la cooperación para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia transnacional, siendo reconocida en la actualidad como el marco normativo internacional de carácter general para el combate del crimen organizado.

El Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (2000) es un acuerdo de amplio alcance que se ocupa de la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños. Está en consonancia con el Convenio de 1949 de las Naciones Unidas, ya que reconoce que la trata no puede ser desvinculada de la explotación de la prostitución. El texto se refiere siempre a la “explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual”.

El aporte más significativo es la incorporación de la definición de trata de personas, en el artículo 3: “Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o a una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o

beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

En su preámbulo se hace referencia a la necesidad de un enfoque amplio e internacional que implica a los países de origen, de tránsito y destino de la trata, incluyendo medidas preventivas, de sanción a los traficantes y de protección de las víctimas particularmente amparadas en los derechos humanos, prestando especial atención a las mujeres, niños y niñas.

Según la CDN, los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a que las autoridades impidan que los secuestren. Nadie, jamás, puede comprar o vender niños y niñas (art. 35).

Estado de situación

Los principales países considerados como destino son: Argentina, España, Bolivia, Chile, Brasil, Canadá, Estados Unidos en menor porcentaje, Corea, Japón y Sudáfrica³⁴. El Comité observa con satisfacción las medidas adoptadas por el Estado para luchar contra la trata de niños. Sin embargo, le preocupa que Paraguay siga siendo un país de origen y destino de mujeres y niñas víctimas de la trata con fines de explotación sexual y trabajo forzoso.

En la “Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva 2008” se había estimado un total aproximado a 1.400.000 mujeres entre 15 y 44 años. Para este total de la población, el número absoluto de mujeres víctimas de violación en Paraguay llega a más de 56.000, y debido al subregistro de esta experiencia, es probable que el número sea todavía mucho mayor³⁵.

Algunos datos señalados por el Ministerio Público en 2012 dan cuenta que el 100% de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual son mujeres; el 42% de ellas son madres solteras y el 82% de las víctimas son las encargadas de la manutención del hogar. Se precisa que el 43% de las víctimas de trata con fines de explotación laboral son hombres.

Respuestas del sector

El Estado instaló en el año 2005 la Mesa Interinstitucional para el Abordaje de la Trata de Personas por decreto N° 5093, integrada por varios ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, así como representantes de los poderes Legislativo y Judicial, además de las ONG y organismos internacionales con competencia en el tema. Ha logrado diseñar una ruta de procedimientos, al igual que la presentación de un proyecto de ley contra la trata de personas, presentado en diciembre de 2011 y sancionado en octubre de 2012, convirtiéndose en la ley N° 4788/12.

Además, se realizó una serie de ajustes institucionales con la creación en el Ministerio Público de la Unidad Especializada en Trata de Personas a nivel nacional, en octubre de 2008. El Ministerio de la Mujer instaló la Dirección de Prevención y Atención a Víctimas de Trata de Personas.

La SNNA cuenta actualmente con Coordinación de Prevención y Asistencia a Víctimas de Trata y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en el año 2009. Está abocada a la prevención y sensibilización sobre las situaciones de trata y explotación sexual, y a brindar asistencia y acompañamiento a víctimas, en su mayoría adolescentes.

La Comandancia de la Policía Nacional creó en 2012 el Departamento Antitrata de Personas

³⁴ Ministerio Público, presentación hecha en el seminario internacional sobre trata de personas de mayo de 2012.

³⁵ Citado en Unicef (2009): Informe sobre revisión intermedia.

y Delitos Conexos, que depende de la Dirección de Apoyo Técnico de la Policía Nacional.

LA MESA INTERINSTITUCIONAL

Por decreto ley N° 8309/12 del 19 de enero de 2012 se aprobó la Política Nacional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, y se autorizó a la Mesa Interinstitucional elaborar el Plan Nacional de Combate a la Trata de Personas. Así también, permitió incorporar al presupuesto general de la Nación los recursos para hacer frente a la implementación del plan nacional.

Varias son las iniciativas emprendidas desde las instancias mencionadas, al igual que el importante trabajo desde las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como regional. En el marco de las recomendaciones del Comité, la SNNA reinstaló la Mesa Intersectorial de Prevención y Lucha contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, liderando y acordando como objetivo común evaluar y monitorear la implementación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes 2003-2008 y elaborar el plan nacional 2012-2017.

Los resultados de la evaluación realizada en 2010 dieron cuenta que la explotación es un fenómeno visible y que si bien se realizaron acciones en el marco del plan, ninguno de los objetivos se cumplió plenamente. Esto permitió plantear un modelo de gestión para el actual plan 2012-2017, desde la necesidad del fortalecimiento institucional de todas las instancias involucradas en la prevención, protección, sanción y atención integral de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con la recomendación 73 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- fomentar programas que ataquen las causas fundamentales de la venta y la trata, como la discriminación basada en el género, la po-

breza y la falta de acceso a la educación y la formación profesional;

- aumentar el financiamiento destinado al abordaje de la temática y mejorar las fuentes de información sobre la problemática;
- promover los mecanismos necesarios para lograr condenas en los procesos de enjuiciamiento a los autores y proxenetas;
- fomentar la aplicación de protocolos con ejes de prevención, atención y reinserción social, considerando un abordaje integral que contemple aspectos físicos, psicológicos, con accesos a salud y educación;
- promover capacitación a operadores de derecho para tener en cuenta el interés superior del niño y la confidencialidad de los datos;
- tipificación del delito de venta de niños.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN: CONSULTA Y CIUDADANÍA

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho e interés de participar, diciendo qué les parece su escuela o cómo es la atención en la sala de salud o sobre lo que sucede en la casa. Pero no siempre son oídos. Algunos creen que, porque son más pequeños, su opinión no vale o no debe ser tomada en cuenta. Escuchar la voz de los niños y niñas ayuda al diálogo en la familia, a un mejor clima en la escuela y a una mejor atención de la salud de niños, niñas y adolescentes.

El derecho a la participación contribuye al desarrollo humano, aunque no se refiere sólo al desarrollo de la propia personalidad de los niños, niñas y adolescentes, ni a las contribuciones que ello pueda significar al crecimiento de la sociedad en un sentido económico o meramente productivo. La participación implica, sobre todo, el fortalecimiento de la democracia como régimen de convivencia social que favorece el desarrollo humano³⁶. En ese sistema de democracia, la niñez y la adolescencia tienen el derecho a participar en asuntos que afectan sus vidas, en lo inmediato o a futuro y, en tal sentido, a involucrarse en cuestiones familiares y de la comunidad aportando y expresando libremente sus puntos de vista. La participación de estos segmentos de la población puede, en último término, contribuir a romper los ciclos de exclusión, explotación, pobreza y violencia que sufren ellos y otros sectores de la sociedad, promoviendo un sistema amplio de equidad política, social y económica.

La CDN indica que todos los niños, niñas y adolescentes disfrutan del derecho a expresarse, a que los escuchen y tengan en cuenta su opinión, sobre todo en los temas que los afectan (art. 12), reforzando que los niños y las niñas tienen derecho a buscar, recibir y compartir información sobre todo lo que les interesa, respetando siempre a otras personas (art. 13) debido a que poseen el derecho a que sus pensamientos, opiniones y creencias religiosas sean respetados (art. 14).

Además, tienen derecho a formar grupos y organizaciones, y a reunirse libre y pacíficamente (art. 15), a disfrutar del derecho a que las autoridades protejan su vida privada. Na-

³⁶ Unicef (2007): Plena ciudadanía, plenos derechos. Extraído de http://www.unicef.org/spanish/adolescence/index_rights.html.



die debe perjudicar su imagen ni su reputación (art. 16) y, por último, los niños y las niñas tienen derecho a que los medios de comunicación preparen información adecuada para su edad y en su lengua. Por eso las autoridades deben fomentar que la televisión, la radio y los diarios tengan en cuenta a los niños y niñas en su programación y que no perjudiquen su bienestar (art. 17).

En estos artículos se establece y reconoce su calidad de sujetos sociales de derechos, habilitados para la participación, expresión y organización plena. A la par de estos artículos, la Convención establece en el artículo 5 el concepto de autonomía progresiva y de la evolución de las facultades, autonomía según la cual niños, niñas y adolescentes van adquiriendo capacidades que les posibilitan ir tomando cada vez mayores y mejores decisiones en distintos contextos, mientras que el papel de los adultos es el de guía y protección en tanto estas facultades se desarrollan para el mejor ejercicio de sus derechos³⁷.

Fortalecer la participación de los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisión, formulación e implementación de políticas públicas requiere que se les aseguren los mecanismos institucionales que les permitan ejercer sus derechos ciudadanos, pronunciándose e involucrándose en las cuestiones relacionadas a su propio desarrollo.

Para ello, un requisito fundamental es posibilitarles un proceso de aprendizaje que debe empezar en la propia familia y en la escuela, que son sus entornos cotidianos. La participación de los adolescentes en el ámbito escolar contribuye a fortalecer la autoestima, los valores democráticos y el ejercicio de la ciudadanía. Participar e involucrarse dentro de su comunidad, al igual que el sentimiento de pertenencia con la gente que les rodea, son factores protectores importantes.

Estado de situación

La ratificación de la CDN por parte de Paraguay, y su inclusión en su cuerpo legal en 1990, permitió dar a la participación un nuevo impulso y legitimidad, lo que reforzó aún más las modalidades de organización ya existentes. Fue así como, durante esa década, surgieron otras modalidades de organización infantil y de adolescentes, como la de los niños y niñas municipales de la ciudad de Fernando de la Mora, los niños parlamentarios de la ciudad de Itá y los consejos escolares que comenzaron a instalarse en las escuelas primarias y municipios, experiencias éstas impulsadas por la organización Global Infancia³⁸.

El proceso de estudio del Código de la Niñez y la Adolescencia en el Congreso Nacional motivó una intensa y activa participación de los y las adolescentes, que hicieron visitas a senadores y diputados abogando por sus derechos y explicándoles la necesidad que su sector tenía de una nueva legislación que los protegiera.

La realización de marchas, la presencia activa en programas radiales y televisivos, como así también la publicación de sus opiniones en la prensa escrita, fueron movilizaciones y acciones que ejemplificaron en la práctica lo que es el derecho a la participación. Con la aprobación en 2001 del Código de la Niñez y Adolescencia, se creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia. Se recogen en él las experiencias desarrolladas en las localidades y se proponen mecanismos locales, departamentales y nacionales con participación de la ciudadanía, incluyendo niñas, niños y adolescentes.

Surgen así los Consejos Departamentales y el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia como espacio intersectorial de alcance nacional, en el que se establecen las políticas públicas y se coordina que todas las acciones del Estado ase-

³⁷ Unicef (2011): La participación: un derecho de la niñez y la adolescencia.

³⁸ Global Infancia es una organización paraguaya conformada en 1995 por personas especializadas, solidarias y comprometidas con los derechos humanos y sociales. Global Infancia busca fortalecer el compromiso ciudadano para el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del Paraguay.

guren los derechos de niños, niñas y adolescentes. Una de las novedades más importantes y estratégicas de la constitución de estos consejos es que en ellos están representados los propios actores de la niñez y la adolescencia, lo cual propicia su participación en los diferentes espacios en los que se debate y se deciden las políticas, los planes y los programas que les afectan. Aun cuando la ley no lo contemplaba, en el Consejo Nacional se decidió incluir expresamente a organizaciones de niños, niñas y adolescentes en sus sesiones. Pero es aún débil la participación de niños en los consejos, considerando que tampoco tienen una práctica de articulación, participación y valoración en estos espacios.

En la práctica de la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y departamentales ha resultado evidente que el marco jurídico no era suficiente para asegurar la creación y funcionamiento de estos organismos de participación. Tanto es así que en muchas comunidades los niños, niñas y adolescentes no se encuentran todavía organizados en grupos que estén funcionando en forma permanente, lo que dificulta muchas veces sostener la representación en dichos cuerpos colegiados. Es destacable el papel cumplido por las organizaciones civiles, como la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y Global Infancia, en el acompañamiento realizado a estas iniciativas para la promoción de espacios de participación en municipios y departamentos.

A pesar de estos avances, sigue siendo una tarea pendiente la vigencia del derecho a la participación, pues, si bien hay municipalidades y gobernaciones departamentales que desarrollan mecanismos para promover el protagonismo de niños, niñas y adolescentes, quedan todavía muchas cuestiones pendientes. Principalmente la que se refiere a la inclusión de niños y niñas en los niveles de consulta y decisión, así como en la concreción de políti-

cas públicas que aseguren la vigencia de los derechos, lo cual debe materializarse en los presupuestos públicos municipales y departamentales y en el presupuesto nacional.

Causas

Entre las causas más relevantes que impactan en el derecho a la participación se destaca el desconocimiento de los canales democráticos de participación y ciudadanía, no sólo de los niños, niñas y adolescentes, sino también de los adultos, padres, madres, docentes, autoridades. Un estudio internacional sobre educación cívica y ciudadanía realizado por el MEC en 2009³⁹ revela que los adolescentes de séptimo grado que participaron demostraron escaso conocimiento acerca de la democracia y sus instituciones, y 7 de cada 10 entrevistados justificarían la dictadura en determinadas circunstancias.

Otra causa está ligada a los espacios de participación que los adultos no habilitan para los niños, ya sea en el ámbito escolar, el de la justicia o en la propia casa. Respecto de las opiniones del niño y la niña, según las observaciones del Comité, se destaca en la recomendación 31 que se reconocen los esfuerzos del Estado paraguayo para promover y respetar el derecho de los niños a expresar libremente su opinión, en particular la creación de la Plataforma Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes. No obstante, destaca que las opiniones de los niños no se solicitan adecuadamente ni se tienen en cuenta en los distintos ámbitos que los afectan, como los procedimientos judiciales, los asuntos relacionados con la administración escolar y la educación en las aulas y los debates públicos.

Respuestas del sector

Frente al estado de situación descrito, Global Infancia se propuso como experiencia establecer, en una primera etapa, los consejos esco-

³⁹ MEC (2009): Estudio internacional sobre educación cívica y ciudadanía. MEC, Asunción. Participaron de la encuesta adolescentes de séptimo grado de diversas escuelas del país.



Los adolescentes demuestran escaso reconocimiento de la democracia y justificarían la dictadura. Estas afirmaciones representan un gran desafío para el sistema educativo y el fortalecimiento de la democracia en la sociedad paraguaya.

lares, y posteriormente los comités de niños, niñas y adolescentes, en los cuales representantes de las escuelas, los centros culturales y deportivos y de otras agrupaciones (como las de niños y niñas trabajadores) pudieron interactuar, elegir representantes ante el consejo y apoyar su participación. Estos comités, no contemplados en el Sistema, han sido fundamentales para que niños, niñas y adolescentes se organicen, analicen la situación de sus derechos, estén representados en los niveles municipales y departamentales y así puedan incidir en la agenda de la infancia. En algunas localidades estos comités se convirtieron en los grupos de referencia principales de niños, niñas y adolescentes⁴⁰. Esta experiencia se ha desarrollado desde 1999, habiéndose apoyado hasta 2003 a 507 consejos escolares de escuelas públicas y privadas de la capital y ocho de los 17 departamentos del país.

También hay que destacar a las organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores, nucleadas en la Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (Con-

nat), que, junto con el Movimiento por la Obtención del Boleto Estudiantil (Mobe), creado en 1991 y constituido en 2002 en Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes), vivieron jornadas participativas memorables, demostrando capacidad de convocatoria, organización y movilización en torno a los temas de su interés inmediato y en su diálogo con las personas adultas, especialmente las autoridades, con quienes debieron debatir sobre estos temas.

Es importante subrayar que para la elaboración del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2009-2013 la SNNA ha incorporado el concepto de participación protagónica de los niños, niñas y adolescentes, a través de lo que denominan los *Aty ñomongetarâ* ("reuniones para el diálogo" en guaraní), que constituyen "espacios públicos donde los niños, niñas y adolescentes, desde su palabra o *ñe'ê*, se sitúan, ejercen su capacidad de ser sujetos sociales y aportan a la construcción de una nueva sociedad en este nuevo espacio/tiempo del Paraguay"⁴¹.

⁴⁰ Rivarola, T.; Celma, LC y Ritter, L. (2009): Participación ciudadana de niños, niñas y adolescentes. Una propuesta abierta a pensarse y recrearse. Global Infancia, Asunción.

⁴¹ Duré, E. (2009): *Aty ñomongetarâ*, asamblea de diálogo. SNNA, Asunción.

Los *Aty ñomongetará* forman parte de los “Territorios sociales solidarios”, una propuesta metodológica de intervención que busca fortalecer espacios que reconocen a la niña, el niño y el adolescente como sujeto público y político, ubicándolos como convocantes de las acciones estatales comunitarias para su promoción y protección social y legal, en las cuales los intereses superiores de aquellos tienen carácter prioritario y el Estado se hace presente con las políticas públicas que ejecuta.

Las acciones de la SNNA que buscan impulsar y fortalecer procesos comunitarios e institucionales en los “Territorios sociales solidarios” se resumen en dos ejes principales:

- a) el de protección integral, que recupera acciones solidarias facilitando la amplia movilización de los actores de la comunidad, del distrito y del departamento, con el objetivo de otorgar respuestas efectivas en sus derechos a las niñas, niños y adolescentes en el marco del Estado Social de Derecho;
- b) el de participación protagónica, con la concreción de espacios de amplia participación que incluyen a los sectores históricamente desconocidos, especialmente niñas, niños y adolescentes en la elaboración del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia. Estos espacios apuntan a la constitución del sujeto protagónico que construye una nueva sociedad respetuosa de los derechos de las personas. La participación protagónica permite a niños, niñas y adolescentes ser, hacer y actuar en procesos de emancipación concebidos como presencia activa en el espacio público político. La dimensión política del protagonismo de la niñez y la adolescencia se sustenta en el ejercicio de la participación en las diferentes esferas de la vida y en el gobierno de la sociedad.

En cuanto a la participación del grupo etario de primera infancia –hasta 8 años–, las instancias departamentales y locales de validación del

Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, durante el año 2011, promovieron talleres y espacios de consulta y opinión específicos para niños y niñas, que expresaron sus necesidades vitales, sus reclamos de servicios locales de atención sanitaria y educativa, como así también referencias específicas sobre el maltrato intrafamiliar y las prácticas de crianza.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con la recomendación 32 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- fortalecer la aplicación de medidas que garanticen el derecho de los niños y niñas a ser escuchados en la escuela, en el hogar y en cualquier procedimiento judicial y administrativo que pueda afectar a sus derechos, así como en la esfera pública a nivel nacional, departamental y municipal.

ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD



© Unicef Paraguay

Estado de situación

De acuerdo al documento “Propuesta metodológica para la elaboración de la política pública de atención a adolescentes infractores” del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, al mes de abril de 2008 se encontraban privados de libertad, en carácter de procesados o condenados, un total de 167 adolescentes de ambos sexos, la mayoría sin sentencia.

Los adolescentes privados de libertad (14 a 18 años) alcanzaban en 2011 aproximadamente 500 jóvenes, distribuidos en 10 instituciones, siendo la que cuenta con mayor número de adolescentes en esta situación el Centro Educativo de Itauguá, con alrededor de 100 internos. En la publicación del MEC “La educación de personas jóvenes y adultas desde la Nueva Escuela Pública Paraguaya” (2011) se explica que “La población de adolescentes mujeres privadas de su libertad es de 26, lo que equivale al 13%”⁴².

Causas

Los adolescentes privados de libertad en Paraguay también presentan una problemática compleja: el aumento de violencia en todas sus formas, y el consumo de alcohol, drogas nocivas y particularmente crack en la población adolescente está en un alarmante aumento. Sin embargo, son muy escasos los datos con los que se cuenta. Estas temáticas se perciben como uno de los motivos por los cuales los adolescentes caen en las redes de la delincuencia.

Una de las características de la población privada de libertad es su intensa movilidad. Los adolescentes que se encuentran en situación de conflicto con la ley ingresan y salen del sistema penitenciario con mucha frecuencia, lo cual denota la fragilidad estructural del Estado para ofrecer respuestas integrales a la problemática y quebrar así los círculos viciosos.

⁴² Las estadísticas presentadas provienen de los informes que se encuentran en el sitio web del MJ, www.mjt.gov.py. En el caso de la población adulta, provienen del parte diario del 6 de diciembre de 2007 y de los adolescentes, del parte diario del 13 de marzo de 2007. Las cantidades no son exactas ya que existe un constante flujo de personas que ingresan y egresan de las instituciones penitenciarias.

Respuesta del sector

La oferta educativa existe, pero requiere pertinencia y calidad a fin de que se posibilite realmente garantizar el derecho a la educación de esta población. La educación en contextos de encierro está a cargo de los ministerios de Educación y de Justicia (MJ).

Se gestiona a partir de un convenio entre ambos ministerios, a través de la Dirección General de Educación Permanente (DGEP) del MEC y del Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor (Senaai) del MJ. Desarrollan los programas de alfabetización, educación básica bilingüe para jóvenes y adultos (del primer al cuarto ciclos) y educación media a distancia con énfasis en nuevas tecnologías.

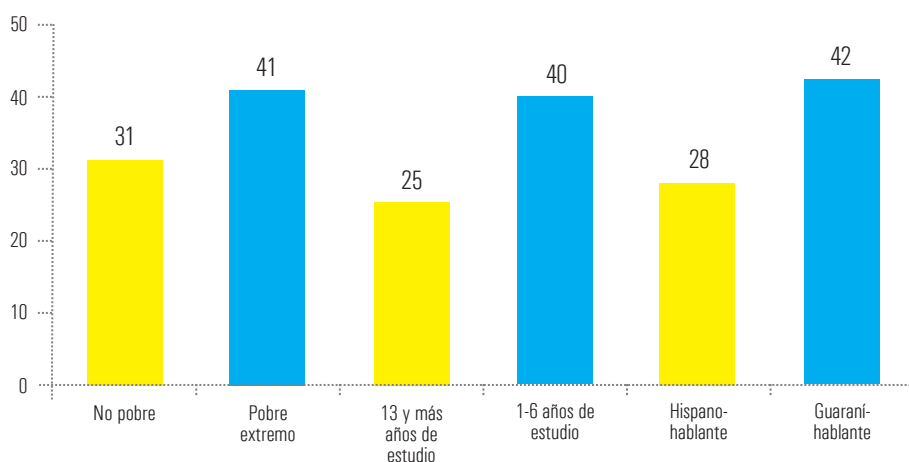
Por otra parte, un estudio revela la impunidad de las autoridades o funcionarios públicos imputados por corrupción ante órganos jurisdiccionales asuncenos. Un porcentaje tan alto como el 77% de las 238 personas acusadas entre 2001 y 2003 no fue sometido a juicio y se benefició con la prescripción de sus causas. Las fallas apuntan tanto al Ministerio Público, encargado de aportar pruebas, como al sistema judicial, in-

capaz de hacer respetar los plazos procesales (Unida, 2006).

Nueve de cada 10 personas entienden que “raras veces” o “nunca” son iguales “ante las personas que administran justicia” (PNUD, 2007), percepción en la que no se detectan diferencias según sexo, área de residencia, idioma hablado o nivel educativo. Este consenso es coherente con la encuesta de Latinobarómetro 2007, que señala que sólo una de cada 10 personas en Paraguay considera que todas las personas “tienen iguales oportunidades” ante la justicia, ubicándose el país en el tercer lugar con peor percepción entre los 18 países considerados.

La ciudadanía expresa estas percepciones en su discurso con una lógica secuencial: **a)** no existe justicia para los pobres [porque]; **b)** ellos no pueden pagarse un abogado; y además **c)** los delincuentes ricos contratan un buen abogado y pueden comprar al juez y/o al fiscal; por lo cual **d)** la carga [el castigo] recae exclusivamente sobre los pobres; y en consecuencia **e)** no existe justicia en Paraguay (ODH, grupos focales 2005).

GRÁFICO 4: DESIGUALDAD ANTE LA JUSTICIA SEGÚN DISPONIBILIDAD DE DINERO (%)



Fuente: PNUD-CDH, EDH 2007.

En materia de justicia penal para adolescentes se ha avanzado en la separación de los jóvenes de los adultos en los centros de detención. No obstante, el desafío está en el acompañamiento legal de sus procesos, el mejoramiento de las condiciones de reclusión, la aplicación de medidas sustitutivas a la privación de libertad y en aplicar alternativas para ésta. De acuerdo al informe de la Comisión Interinstitucional de Visita y Monitoreo a Centros de Privación de Libertad de Adolescentes, en su ronda de visitas comprendida durante el año 2010, se ha constatado que sus condiciones de encierro por causas penales son, en muchos casos, inhumanas y violatorias de todos los estándares mínimos de protección de las personas en situación de reclusión.

Se destacan las siguientes condiciones deficitarias: en el Centro Educativo de Ciudad del Este, adolescentes manifestaron que fueron torturados en distintas comisaría. Se han denunciado hechos de lesión corporal al momento de la detención, supuestamente cometidos por agentes policiales.

También denuncian haber sido golpeados por guardias perimetrales y hay indicios de castigos físicos o torturas en algunas penitenciarías, lo cual está prohibido. Otra preocupación es el cumplimiento del derecho a la salud, porque se ha detectado que en la mayoría de los centros educativos los adolescentes carecen de asistencia médica y odontológica. Tampoco se ofrece tratamiento para adolescentes adictos, y sólo en el centro educativo Virgen de Fátima las adolescentes reciben charlas instructivas sobre el VIH. Muchos no cuentan con el acompañamiento debido y seguimiento legal a sus casos.

Existen problemas de infraestructura o hacinamiento y falta de higiene en algunos de los centros. No se ha podido establecer el mecanismo que permita la aplicación efectiva de

medidas alternativas a la privación de libertad y tampoco existen programas para reinserir socialmente a los adolescentes tras concluir su condena.

Aunque es cierto que la finalidad de la sanción impuesta por la autoridad competente debe ser su adaptación a una vida sin delinquir, tal como lo establece el Código de la Niñez y la Adolescencia⁴³, la realidad no se condice con este fin en la mayoría de los casos.

Si bien conforme al libro V de la ley N° 1680/01 la medida de privación de libertad es la última de las medidas aplicables, continúa siendo privilegiada por el sistema judicial y son muy escasos y, por tanto, de poca cobertura los programas de apoyo para la aplicación de medidas no privativas de libertad, por lo que a los efectos de valorarlas como políticas públicas, resultan irrelevantes. La protección judicial brindada a los y las adolescentes en conflicto con la ley penal es insuficiente, no se dispone de políticas de justicia restaurativa antes que punitiva y los agentes de policía y operadores de justicia no están adecuadamente formados en el enfoque de derechos.

Según fuentes oficiales del Ministerio de Justicia⁴⁴, los y las adolescentes privados de su libertad son beneficiarios/as del subprograma de fortalecimiento de la gestión penitenciaria, cuyos componentes incluyen actividades tendientes a mejorar la salud, la alimentación, el apoyo psicosocial y la atención y prevención en adicciones.

En el área de salud integral, la administración que asumió en 2008 elaboró un plan de contingencia que incluía atención médica y psicológica a los y las adolescentes por médicos del Equipo Técnico Permanente en Centros Educativos y Área de Menores; elaboración de fichas médicas y psicológicas; y coordinación con el MSPBS para realización de análisis y estudios médicos.

⁴³ La medida privativa de libertad consiste en la internación del adolescente en un establecimiento especial, destinado a fomentar su educación y su adaptación a una vida sin delinquir” (Código de la Niñez y la Adolescencia, art. 206).

⁴⁴ Ver página web del Ministerio de Justicia, disponible en: <http://www.mjt.gov.py/internacontent.php?sec=fortalecerpenitenciaria&group=justiciayddhh>.

CUADRO 3: NÚMERO DE ADOLESCENTES BENEFICIARIOS/AS DEL SUBPROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PENITENCIARIA POR TIPO DE ASISTENCIA RECIBIDA *, SEGÚN CENTRO EDUCATIVO. PARAGUAY. AÑO 2009.

NIVELES	ASISTENCIA A LA SALUD				
	MÉDICA	ODONTOLÓGICA	PSICOLÓGICA	PSIQUIÁTRICA	REHABILITACIÓN
Centro Educativo de Itauguá	2350	789	720	0	143
Centro Educativo Integral La Esperanza	12	0	12	0	12
Centro Educativo Virgen de Fátima	21	7	21	1	3
Centro Educativo de Concepción	66	66	66	6	30
Centro Educativo El Sembrador	35	0	44	0	0
Área Menores de la Penit. de CDE	40	25	103	0	0
Área Menores de la Penit. de Encarnación	14	12	4	2	0
Área Menores de la Penit. de PJC	0	0	0	0	0
Totales	2538	899	970	9	188

* Se contabiliza el número de atenciones. Un adolescente puede recibir más de una atención.

Fuente: Ministerio de Justicia, Senaai.

No se ha identificado información más amplia y precisa acerca del impacto que ha tenido el Subprograma de Fortalecimiento de la Gestión Penitenciaria a partir de su implementación hasta la fecha.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con las recomendaciones 35 y 36 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- fortalecer el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura;
- fomentar la educación de los adolescentes en situación de privación de libertad, la cual debe ser formal y de igual calidad para esta población;
- crear un mecanismo de aplicación de medidas socioeducativas (que esté asociado con programas sociales de fortalecimiento familiar y comunitario);
- articular las acciones necesarias para que la privación de libertad sea la última alternativa y se apunte a la búsqueda de medidas alternativas que permitan su readaptación e inserción social y laboral;
- articular acciones entre los distintos órganos del Estado y dar mayor presupuesto, que permita que este tema se visualice en la agenda pública;
- fortalecer el programa del MEC para los adolescentes privados de libertad;
- sensibilizar a la comunidad sobre el proceso de reeducación de los adolescentes en conflicto con la ley penal;
- identificar aquellas comunidades de donde provienen con más frecuencia los adolescentes en conflicto con la ley y apuntalar estas comunidades con programas sociales de retención e inclusión de su población joven.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Unicef Paraguay/Brom



Estado de situación

Los medios de comunicación paraguayos están mayoritariamente concentrados en pocos y grandes conglomerados mediáticos pertenecientes a empresarios o grupos empresariales miembros de una élite con gran peso económico y político. Éstos tienen la capacidad de formar opinión pública y de incidir en la agenda social, política y económica del país a través de sus canales de televisión, radioemisoras y periódicos.

No obstante, en los últimos años se han dado pequeños pasos hacia una mayor pluralidad de medios, aspecto que posibilita un mayor espectro de opiniones e interpretaciones de la realidad e incluye a más sectores de la ciudadanía: la habilitación del canal de televisión pública Paraguay TV y de 16 radios comunitarias indígenas en el Chaco dan testimonio de este proceso.

Contrariamente, las radios comunitarias han visto limitado su campo de acción: “en marzo de 2011, el Congreso Nacional rechazó el veto del Poder Ejecutivo a la ley 4179, que modifica y amplía varios artículos de la ley 642/95 de telecomunicaciones, restringiendo así la actividad comercial de las radios comunitarias del país. Para el Sindicato de Periodistas del Paraguay, sin embargo, el trasfondo del proyecto fue limitar el alcance y la sostenibilidad económica de las radios comunitarias”⁴⁵.

El lanzamiento del canal de televisión pública en el año 2011, propiedad del Estado paraguayo, constituye un hito en la historia de las comunicaciones en el país. Paraguay TV se sumó así a las tres radioemisoras estatales existentes, dos de AM y una de FM, así como a la agencia de información estatal IP Paraguay, también inaugurada por la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (Sicom), que además elaboraba el semanario RedPública, de distribución gratuita en todo el país. El proyecto contó en sus inicios con el apoyo del gobierno de Japón y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “A pesar de que la TV Pú-

⁴⁵ Agencia Global de Noticias (2012): Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya 2010-2011. Global Infancia, Asunción, pp. 17 y 18.

blica cuenta con un limitado alcance –de un radio aproximado de 50 kilómetros del centro de Asunción– y de que aún no transmite las 24 horas, constituye un espacio fundamental para la difusión de contenidos que no tenían cabida en los medios comerciales tradicionales, con temáticas relacionadas a los pueblos originarios, el medio ambiente, la juventud, los migrantes, la cultura y la realidad política y social”⁴⁶.

Marco legal

La CDN, ratificada por Paraguay en el año 1990, contiene tres artículos directamente referidos a la función de los medios de comunicación y la infancia: los artículos 13, 16 y 17.

El artículo 13 menciona el derecho de los niños, niñas y adolescentes a buscar, recibir y difundir información de todo tipo, aspecto que debe ser también contemplado por los medios y que está vinculado a la libertad de expresión de esta población.

El 16 señala que “ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación”.

El artículo 17 manifiesta que los Estados deben alentar o crear las condiciones para que los medios de comunicación difundan información y materiales de interés social y cultural para la niñez; promover la difusión de información y materiales procedentes de diversas fuentes culturales nacionales e internacionales; apoyar a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; impulsar la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 1680/01), incluye un artículo, el 29, que guarda

relación con los medios de comunicación. Éste prohíbe publicar por prensa escrita, radial, televisiva o por cualquier otro medio de comunicación los nombres, las fotografías o los datos que posibiliten identificar a los niños, niñas y adolescentes víctimas o supuestos autores de hechos punibles (art. 29: “Los que infrinjan esta prohibición serán sancionados según las previsiones de la ley penal”).

Ordenanza municipal 46/2011 “Que regula el horario de protección a niños/as y adolescentes en televisión y radioemisoras” en la ciudad de Asunción: es la única legislación existente en el territorio nacional que reglamenta el horario de protección a la infancia.

Hay un vacío de protección a nivel país. La ordenanza menciona en el art. 2: “Las emisiones de programas susceptibles que perjudiquen a los niños/as y adolescentes sólo podrán realizarse entre las 21 y las 6 horas de la mañana del día siguiente. Previamente a las emisiones mencionadas en este artículo, deberán:

- a) “advertirse de los contenidos por medios acústicos y visuales; y
- b) “deberá aplicarse también a las emisiones dedicadas a la publicidad y a la promoción de la propia programación”.

Con relación a los medios de comunicación y los pueblos originarios, la Declaración sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007) establece en su artículo 16 que:

1. los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación;
2. los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

⁴⁶ Agencia Global de Noticias (2012): Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya 2010-2011. Global Infancia, Asunción.

La libertad de expresión y opinión y el derecho a la información se encuentran protegidos en el país por normas internas (arts. 26 y 28 de la Constitución Nacional) y también por normas internacionales que forman parte del ordenamiento jurídico paraguayo.

En la práctica se presentan desafíos para el ejercicio efectivo de estos derechos en condiciones de igualdad y respeto a la diversidad de opiniones, por cinco razones principales:

- i)** la concentración de la propiedad de los medios de comunicación;
- ii)** la débil valoración laboral de la actividad periodística, que incide negativamente en la calidad de la información para la ciudadanía;
- iii)** la ausencia de una ley que reglamente el derecho de acceso a la información pública;
- iv)** la ausencia de una cultura de pluralismo, respeto por la diversidad y valoración de la divergencia de opiniones e identidades de género; y
- v)** escasa cobertura de medios alternativos de comunicación, en particular los de gestión comunitaria⁴⁷.

En cuanto a la publicidad, a diferencia de otros países, no existe en Paraguay un marco legal que estipule la necesidad de contar con un porcentaje de pauta publicitaria destinada a campañas de bien público o promoción de derechos, emitidas ya sea tanto por el Estado como por organizaciones sociales, comprendiendo esto como parte de la responsabilidad social y del rol relevante que cumplen los medios de comunicación masiva, tanto públicos como privados. A modo de ejemplo, el MSPBS debe invertir grandes montos de su presupuesto en la promoción de hábitos de prevención y combate al dengue y en campañas de vacunación, dinero público que podría invertir en parte en otro tipo de acciones fundamentales para el sistema de salud pública de Paraguay.

LUGAR QUE LOS MEDIOS OTORGAN A LOS TEMAS DE INFANCIA

La cantidad de noticias que abordaron directa o indirectamente cuestiones relacionadas a la niñez y la adolescencia en diarios ha representado un importante crecimiento en los dos últimos años (2011 y 2010), superando en 11 puntos a las cifras registradas en 2009, aunque sin alcanzar las marcas de 2008 y 2004, picos cuantitativos en el monitoreo. Más allá de los ascensos y descensos, hay que destacar que la prensa paraguaya, en comparación a otros países de la región, dedica un importante espacio a la infancia, con un promedio cercano a las 1500 noticias por mes. El aporte del periodismo podría potenciarse significativamente si sumase profundidad, diversidad y pluralidad en su enfoque⁴⁸.

Por otro lado, los medios aún siguen considerando en general los temas de infancia como “temas de menor relevancia” asociados a roles estereotipados o tradicionales atribuidos a las mujeres, como si el cuidado de los niños y niñas no tuviera una dimensión de política pública y económica. Esto refleja una visión también de los niños alejada de su condición de ciudadanos y sujetos de derechos, pues tal pareciera que su bienestar no tuviera relación con un rol y compromiso que está obligado a cumplir el Estado, sino con la buena voluntad o la caridad de quienes puedan y deseen ayudarles.

Aparece aún en algunos medios de prensa escrita, independientemente de su contenido de relevancia social, en “sociales o noticias hogareñas”, como si el cuidado, la promoción, la protección de la infancia y de sus derechos fuese una actividad vinculada a la beneficencia o al interés exclusivo de las mujeres, denotando una concepción propia de una sociedad y cultura predominantemente patriarcal.

⁴⁷ ONU (2013): Análisis complementario de la situación del país. PNUD, Asunción.

⁴⁸ Ídem, pág. 7.

En los últimos años se han dado avances hacia el cambio de esta concepción, pero aún sigue siendo difícil que las noticias, aun referidas a hechos alusivos a políticas públicas para la niñez, aparezcan en secciones como las de política y economía de los diarios.

Esto evidencia aspectos culturales que es preciso aún trabajar e intentar modificar. Existe la necesidad de que las “fuentes de información” u organizaciones que promueven los derechos de la niñez fortalezcan sus capacidades de comunicación y de abogacía, de trabajo con los medios y de generación de actividades e información relevante con enfoque económico y político.

Las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los pobladores de barrios marginados, del interior y de zonas rurales siguen siendo sectores casi olvidados en la agenda periodística.

En el año 2011, el 56% de las menciones de sexo se registró para los hombres, contra 44% para las mujeres, una diferencia que sobrepasa las tendencias demográficas de nuestro país, que solo presenta 2,1% de distancia entre la población masculina y femenina. Sólo el 0,37% del total de las notas monitoreadas presentó un enfoque de género, exponiendo de manera explícita la mayor vulnerabilidad ante determinadas situaciones en base a esta condición, que por lo general afecta más a las mujeres⁴⁹.

La niñez y la adolescencia indígenas (menores de 19 años), que representan más del 70,2% de la población nativa paraguaya, alcanzaron el pico más alto de presencia desde 2004, con un exiguo 2,5% del total de los textos. Niños, niñas y adolescentes con discapacidad, por su parte, fueron atendidos desde la prensa en el 1,96% de los textos analizados. Como dato complementario, personas de etnias solo fue-

ron escuchadas en el 1,9% del total de las consultas realizadas⁵⁰. Su exclusión social se refleja también en la prensa.

Desde una perspectiva de ámbito geográfico, hechos ocurridos en el sector rural, en el interior del país y en barrios marginados –en los que se agudizan la vulnerabilidad y la falta de oportunidades y respuestas a las necesidades y derechos básicos– fueron mencionados en el 9,4% de los textos, contra el 45,5% que les cupo a la zona urbana y la capital del país⁵¹.

Desde que la Agencia Global de Noticias inició el monitoreo de los periódicos paraguayos, en el año 2004, los temas de educación y violencia se han disputado el primer puesto en el ranking de más abordados por la prensa, en lo que a niñez y adolescencia se refiere. Educación es la temática que lleva la delantera, habiendo sido sobrepasada por violencia sólo en los dos extremos de la línea cronológica: en los años 2004 y 2011.

Como se ha mencionado anteriormente, las noticias de violencia volvieron a recuperar la cima del ranking en 2011, correspondiéndole el 21,8% del total de las notas revisadas, contra el 20,90% que ocuparon las de educación y casi alcanzando su mayor marca (22,74% en 2004).

Las noticias de violencia muestran por lo general la peor cara del periodismo paraguayo: un abordaje centrado en hechos violentos estigmatizantes, con tendencia sensacionalista y más bien enfocado en sucesos y coberturas que se centran de manera casi exclusiva en la narración del hecho violento en sí, con índices exagerados en el uso de términos peyorativos, con una predominancia de la policía como principal fuente informativa, con débil presencia de datos de contexto, por mencionar algunos elementos.

⁴⁹ ONU (2013): Análisis complementario de la situación del país. PNUD, Asunción, pág. 8.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Ídem.

En la contracara, las noticias de educación muestran un abordaje que por lo general supera la tendencia promedio de la mayoría de los indicadores monitoreados: mayor profundidad y especificidad a través del uso de recuadros complementarios a la información principal, mayor atención a la realidad de las niñas, casi inexistente uso de terminología despectiva o estigmatizante, refuerzo de los enfoques de búsqueda de solución y denuncia ante situaciones de vulneración de derechos, contextualización más enfática y precisa a través de la mención de legislación, datos estadísticos y políticas públicas, entre otros.

En un análisis que realiza la Agencia Global de Noticias de las categorías de temas que se incluyen en el monitoreo, casi la mitad (40,54%) de las noticias tiene como tema principal a la violencia, enseñando así la mirada que presentan los medios de comunicación sobre este tópico.

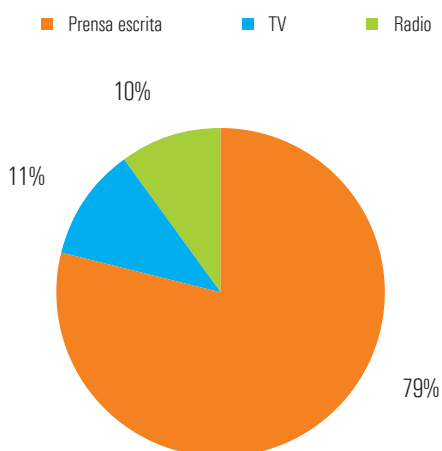
Un dato que llama la atención, pero que no sorprende, es que el 97,84% de las noticias sobre violencia presenta a la niñez y la adolescencia como agentes de los hechos violentos denunciados, y apenas el 18,92% como víctimas, lo que refuerza la percepción general de la ciudadanía de que los adolescentes son los principales agresores, aunque esto no coinci-

da con la realidad. Las estadísticas indican que menos del 10% de los delitos son cometidos en el país por personas por debajo de los 18 años, teniendo en cuenta la población en centros de detención. Con esta falsa percepción creada se invisibilizan las situaciones de vulneración que sufren niños, niñas y adolescentes, probablemente ignorados y excluidos reiteradas veces del sistema social, o afectados por las drogas, sin un entorno de contención desde la infancia, o como víctimas dentro del proceso judicial, por ineficiencia, malos tratos o falta de políticas públicas que aborden estos problemas⁵².

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE RADIO, TV Y PRENSA ESCRITA (2013)

Los resultados de un monitoreo de medios realizado por la Agencia Global de Noticias a finales de 2012 permiten observar claramente que la prensa escrita paraguaya ofrece mucho mayor espacio a la niñez y la adolescencia, en comparación al que le dan la radio y la televisión. A partir del análisis minucioso de una muestra de los meses de octubre y noviembre del mencionado año, se pudo verificar que casi el 90% (88,8%) del total de las noticias analizadas eran de periódicos, mientras que a la televisión le correspondió el 11,53% y a la radio apenas el 9,59%.

GRÁFICO 5: NOTICIAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA POR MEDIO



Fuente: Agencia Global de Noticias (2012): Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya 2010-2011. Global Infancia, Asunción.

⁵² ONU (2013): Análisis complementario de la situación del país. PNUD, Asunción, págs. 28 y 29.

Considerando algunos aspectos relevantes en la vida de niños, niñas y adolescentes y que generalmente son marginados en la agenda mediática, encontramos que la prensa escrita y la televisión fueron los medios que más se ocuparon de ellos.



Cabe destacar que no solo en lo cuantitativo la prensa escrita mostró ventajas en relación a los otros medios, sino también en diversos aspectos cualitativos, dando cuenta de un abordaje más cuidado, profundo, respetuoso y contextualizado. La radio fue el medio que mostró –en contrapartida– indicadores cualitativos más precarios.

Si se observan en detalle los temas más abordados por los diferentes medios, encontramos que los periódicos priorizaron los de educación como el asunto de mayor destaque, dejando a los de violencia en un segundo plano. Sin embargo, en los programas radiales y televisivos fue violencia el principal contenido abordado, quedando educación en el segundo puesto para radios y salud y accidentes para la televisión.

Considerando algunos aspectos relevantes en la vida de niños, niñas y adolescentes y que generalmente son marginados en la agenda mediática, encontramos que la prensa escrita y la televisión fueron los medios que más se ocuparon de ellos. Así, los periódicos ofrecieron mayor espacio a los temas de salud, tercer sector, cultura, etnia, trabajo adolescente, institucionalización, medio ambiente, pobreza

y exclusión social, género y migración y desplazamiento. Por su parte, la TV hizo lo propio con los temas de situación de calle, abandono, derechos de familia, medidas socio educativas/privación de la libertad, drogas y discapacidad.

Por otra parte, la perspectiva y enfoque de solución estuvo presente en el 20,3% de las piezas de prensa escrita, sólo en el 5% en televisión y nuevamente no fue observada en ningún material analizado de radio, limitándose este medio solo a notas factuales.

La contextualización informativa también fue mejor enfocada desde los periódicos, tanto en la mención de legislaciones, de acciones de participación infantil y de datos estadísticos.

En general, las fuentes de información principales son la policía y agentes del sistema de justicia. Esto se refleja también en el uso de la terminología. La palabra “menor” es empleada jurídicamente para referirse a la población con menos de 18 años, representando un fuerte modelo tutelar.

En el uso de terminología peyorativa (“menor”) hacia la niñez y la adolescencia, los peores porcentajes los tuvo la televisión, que presentó el 29,4% de sus notas con la presencia de uno o más términos despectivos, aunque con un porcentaje muy similar al de la radio (29,3%). La prensa escrita ofreció un panorama más alentador (11,2%).

En general, la imagen proyectada del niño, niña o adolescente vinculado a temas de violencia es la de víctima o perpetrador de hechos de violencia, habiendo pocas diferencias entre tipos de medios.

Una nota positiva es que la contextualización informativa presentó avances a través de la mayor mención a acciones de participación infanto-juvenil, políticas públicas y legislación. Además, se observó una leve disminución en las noticias sin fuente citadas, conforme el análisis comparativo por años de la Agencia Global de Noticias.

También puede mencionarse que en 2013 se ve un mayor uso de ciertos formatos periodísticos –editoriales, entrevistas, artículos de opinión y reportajes, que pasaron del 3% a más del 7% en el último periodo–, lo que permite más profundidad y análisis en la información. Probablemente, esto se deba a un trabajo más efectivo desde las organizaciones de instalar en la agenda de los medios y periodistas temas relevantes para la sociedad vinculados con la situación de la niñez paraguaya.

LA EXPOSICIÓN DE LA VIDA PRIVADA DE NIÑOS Y NIÑAS

Un último aspecto que vale la pena destacar en este monitoreo tiene que ver con la exposición de datos que permiten la identidad del niño o niña en situaciones de violencia –prohibido por la ley 1680/01– y que exponen información de su vida privada.

En este sentido, debe mencionarse que el 9,8% de las piezas informativas presentó datos de la vida privada, mientras que en un altísimo porcentaje de 31,4% se develó la identidad de niños, niñas y adolescentes involucrados en actos de violencia; en el 12,5% de los casos, de forma plena, y en el 18,9%, de manera parcial.

La televisión fue el medio que más presentó datos de la vida privada de los niños, llegando al 21% de sus piezas, seguida por la radio, con el 16,2%, y finalmente por la prensa escrita (6,5%). Asimismo, fue el que más develó la identidad de niños en situaciones de violencia.

Recomendaciones

Unicef, en concordancia con la recomendaciones 20 y 21 del Comité de los Derechos del Niño, sugiere:

- reglamentar el artículo 29 de la ley 1680 (Código de la Niñez y de la Adolescencia) para que pueda sancionarse el incumplimiento de la protección del nombre e imagen de niños, niñas y adolescentes involucrados en hechos punibles, como víctimas o supuestos perpetradores;
- promover un marco regulatorio que estipule un horario de protección a la niñez y la clasificación de contenidos audiovisuales aptos para niños, niñas y adolescentes que tenga aplicación o vigencia en todo el territorio nacional;
- acordar con los empresarios y medios de comunicación formas a través de las cuales sea posible destinar una cuota de pauta publicitaria a campañas de bien público en beneficio de la ciudadanía, para que pueda cumplirse más cabalmente con el derecho a la información de la población de modo masivo y mejorar la optimización de fondos públicos, muchas veces destinados para el pago de espacios publicitarios muy costosos, especialmente en tiempos de epidemia o con el propósito de educar y sensibilizar;

- promover políticas de Estado y estímulos para contar con mayor cantidad de contenidos producidos en el país para radio, TV y cine, principalmente en lengua guaraní y otras lenguas indígenas;
- promover un trabajo de sensibilización con agencias de publicidad para que los contenidos reflejen un enfoque respetuoso y de acuerdo a los derechos de la niñez, de género e inclusión social, en los anuncios publicitarios;
- promover una mayor participación de adolescentes en la generación de información y contenidos de medios de comunicación a través de políticas de Estado y estrategias de trabajo con periodistas y medios de comunicación;
- continuar realizando monitoreo de los medios locales y actividades de acompañamiento y diálogo con periodistas y medios de comunicación para que el enfoque de los derechos de la niñez se refleje en las noticias y otros espacios de la programación;
- mejorar la capacidad de producción de artículos, noticias, comentarios e información política y económicamente relevante por parte de las organizaciones que trabajan con y para la infancia. Producir proyectos, propuestas y acciones específicas con impacto en política para que aumenten la cantidad de noticias sobre niñez y adolescencia en páginas de economía y política;
- producir mayor cantidad de información, datos y evidencia que vinculen a la infancia con el desarrollo social, económico y la superación de la pobreza de un país desde fuentes de información u organizaciones que promueven el desarrollo y los derechos de la niñez;
- lograr alianzas con portavoces efectivos, carismáticos y mediáticos que promuevan los mensajes en favor de los derechos de la infancia y ayuden a amplificarlos en distintos espacios de incidencia y toma de decisión en el país, así como para sensibilizar a la ciudadanía (figuras públicas, empresarios, líderes de opinión o sociales, periodistas, intelectuales o académicos, entre otros).

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO A PARAGUAY



© Unicef Paraguay/Crespo

Comité de los Derechos del Niño, 53º período de sesiones. 11 a 29 de enero de 2010. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, Observaciones finales: Paraguay

1. El Comité examinó el tercer informe periódico del Paraguay (CRC/C/PRY/3) en sus sesiones 1457ª y 1459ª (véanse CRC/C/SR.1457 y 1459), celebradas el 12 de enero de 2010, y en la 1501ª sesión, celebrada el 29 de enero de 2010, aprobó las siguientes observaciones finales.

a. INTRODUCCIÓN

2. El Comité celebra la presentación del tercer informe periódico y de las respuestas por escrito a su lista de cuestiones, que le confirieron una visión más clara de la situación de los niños en el Estado parte. También agradece la presencia de una delegación multisectorial y de alto nivel y el diálogo franco y abierto que se entabló con ella.

b. MEDIDAS DE SEGUIMIENTO ADOPTADAS Y PROGRESOS REALIZADOS POR EL ESTADO PARTE

3. El Comité acoge con satisfacción diversas novedades positivas que han tenido lugar durante el período que se examina, en particular la aprobación de medidas legislativas con miras a la aplicación de la Convención, entre otras:
 - a) la ley N° 1600/2000 contra la violencia doméstica;
 - b) el Código de la Niñez y la Adolescencia, mediante la ley N° 1680/2001;
 - c) la ley N° 1938/2002, en virtud de la cual los niños no acompañados que soliciten asilo serán tratados de

- conformidad con el principio del interés superior del niño;
- d)** la ley N° 2169/2003, por la que se establece la mayoría de edad en 18 años;
 - e)** la ley N° 2861/2006, que reprime el comercio y la difusión comercial de material pornográfico utilizando la imagen de niños o personas con discapacidad;
 - f)** la ley N° 3156/2006, que modifica la ley N° 1266/1997, para facilitar el registro de los niños que carecen de partida de nacimiento;
 - g)** la ley de educación escolar indígena (ley N° 3231/2007);
 - h)** la ley N° 3360/2007, que deroga el artículo 10 y modifica el artículo 5 de la ley N° 569/1975 del servicio militar obligatorio, y en la cual se dispone que “en ningún caso podrá admitirse la prestación del servicio antes de los 18 años de edad”;
 - i)** la ley N° 3440/2008, que modifica el Código Penal, en particular las penas relativas a la trata con fines de explotación laboral y la extracción de órganos.
- 4.** El Comité celebra asimismo la ratificación por el Estado parte de los siguientes instrumentos:
- a)** el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, el 27 de septiembre de 2002;
 - b)** el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el 18 de agosto de 2003;
 - c)** la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el 28 de junio de 2002;
 - d)** el Convenio N° 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo, el 3 de marzo de 2004;
 - e)** el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), el 22 de septiembre de 2004;
 - f)** la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el 23 de septiembre de 2008;
 - g)** la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo, el 3 de septiembre de 2008.
- 5.** El Comité acoge también con satisfacción la puesta en funcionamiento efectiva, en agosto de 2004, de la Comisión de Verdad y Justicia, establecida en virtud de la ley N° 2225/2003.
- c. PRINCIPALES MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN Y RECOMENDACIONES**
- 1. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN (ARTÍCULOS 4, 42 Y PÁRRAFO 6 DEL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN)**
- Recomendaciones anteriores del Comité**
- 6.** El Comité observa que algunas de las preocupaciones señaladas y las recomendaciones formuladas (CRC/C/15/Add.166) al examinar el segundo informe periódico del Estado parte se han atendido, pero lamenta que muchas otras se hayan tratado de forma insuficiente o parcial.
- 7.** El Comité insta al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para seguir las recomendaciones de las observaciones finales sobre el segundo informe periódico que todavía no se hayan llevado a efecto o que lo hayan sido de manera insuficiente, en particular las relativas a la armonización de la legislación con la Convención, el mejoramiento de la coordinación a nivel nacional y local, la asignación de recursos para los niños, la recopilación de datos, los principios generales de la Convención, el regis-

tro de los nacimientos, los niños con discapacidad, la violencia y el maltrato de niños, incluidos los abusos sexuales, y la justicia juvenil, y a que dé un seguimiento adecuado a las recomendaciones recogidas en las presentes observaciones finales.

Legislación

8. El Comité celebra los cambios que se han realizado durante el período que se examina para poner la legislación en conformidad con la Convención, así como los proyectos de ley que se están preparando o debatiendo con el mismo fin. Sin embargo, lamenta que la legislación nacional no se encuentre en plena conformidad con la Convención en determinadas esferas. El Comité lamenta además que el nuevo Código Penal reduzca la pena correspondiente a la pornografía infantil en comparación con las sanciones previstas en la ley N° 2861/2006. También, preocupa al Comité que el proyecto de ley de enmienda del Código Procesal Penal sea todavía objeto de examen, y no coincida con el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que se refiere al procedimiento penal aplicable a los niños.
9. El Comité recomienda al Estado parte que siga armonizando su legislación con los principios y disposiciones de la Convención, y que refuerce la aplicación de la legislación interna. Recomienda asimismo que las iniciativas que se adopten con fines de reforma legislativa se enmarquen en un análisis integral del sistema legislativo cuyo objetivo sea el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Convención, e incluyan la realización efectiva de los derechos de niños y niñas, medidas eficaces para protegerlos contra la violencia y reformas en materia de asignación presupuestaria. El Comité recomienda al Estado parte que considere la posibilidad de introducir enmiendas legislativas que prevean penas proporcionales al daño infligido a la víctima y a la sociedad. También recomienda al Estado parte que

ponga el Código Penal en conformidad con la ley N° 2861/2006.

Coordinación

10. El Comité acoge con agrado el establecimiento del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia, y de nuevas instituciones del ámbito de los derechos del niño como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, en coordinación con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los correspondientes consejos municipales y departamentales. No obstante, le preocupan las deficiencias observadas en la actuación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y el hecho de que muchos consejos municipales y departamentales todavía no hayan sido elegidos. Por otra parte, el Comité lamenta la ausencia de consejerías municipales en cerca de 30 municipios, y la falta de coordinación efectiva entre esas consejerías y la Secretaría Nacional. También le preocupan la falta de equipos interdisciplinarios y la escasa formación de los profesionales que trabajan en las consejerías municipales.
11. El Comité recomienda al Estado parte que:
 - a) refuerce el papel del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia a fin de asegurar la eficacia del sistema nacional de protección de la infancia;
 - b) inste a los departamentos y municipios a que designen a sus respectivos consejos de la niñez y la adolescencia;
 - c) establezca consejerías en cada municipio del país con el fin de asegurar su representación en todo el país y para todos los niños;
 - d) dote a las consejerías municipales de recursos humanos y técnicos adecuados;
 - e) asigne los debidos recursos financieros a todos los mecanismos de coordina-

ción con el fin de garantizar una coordinación efectiva entre las diversas instituciones.

Plan de acción nacional

12. El Comité celebra la información recibida acerca de la Política Nacional de Niños y Adolescentes (2003-2013) y su aplicación mediante el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (2003-2008) al objeto de seguir reforzando la aplicación de la Convención y la coordinación entre los diversos interesados. Sin embargo, preocupa al Comité que no se hayan asignado recursos suficientes al Plan, y que este todavía carezca de un mecanismo de seguimiento, vigilancia y evaluación que permita determinar los progresos y limitaciones en la aplicación de la Convención. Al Comité también le preocupa que no se haya aprobado un nuevo plan nacional de acción.
13. El Comité recomienda al Estado parte que lleve a cabo las actividades de vigilancia y evaluación que sean necesarias para evaluar regularmente los progresos realizados por el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (2003-2008) y detectar las posibles deficiencias con respecto al presupuesto asignado. Recomienda asimismo al Estado parte que adopte las medidas necesarias para asegurar la participación efectiva de los niños en la (ejecución, vigilancia y) evaluación del Plan Nacional de Acción. Además, insta al Estado parte a que adopte un nuevo plan nacional de acción que se pueda aplicar eficazmente con suficientes recursos humanos, técnicos y financieros.

Vigilancia independiente

14. El Comité acoge complacido el establecimiento en 2005 del Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, le preocupa que su personal sea escaso, y que su mandato no

sea lo suficientemente claro para permitirle actuar con eficacia en defensa de los intereses del niño. Le preocupa asimismo que los informes anuales de la Defensoría del Pueblo no se difundan adecuadamente entre la población en general, especialmente los niños.

15. El Comité recomienda al Estado parte que defina claramente el mandato del Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Recomienda asimismo al Estado parte que adopte medidas para promover el funcionamiento eficaz de la Defensoría y la difusión efectiva de sus informes entre la población en general, especialmente los niños, y que se cerciore de que los mecanismos de queja sean fácilmente accesibles, estén adaptados a los niños y sean conformes a los Principios de París, y tengan en cuenta la Observación general N° 2, de 2002, sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo debería tener el mandato de vigilar la aplicación de la Convención y atender las quejas de todos los niños, y hacerlo de manera expedita y adaptada a sus necesidades.

Asignación de recursos

16. El Comité celebra los esfuerzos desplegados por el Estado parte en los últimos años a fin de mejorar la asignación de recursos para los niños. Sin embargo, le preocupa que estos no sean suficientes para atender a las necesidades de todos los niños, y considera que se debe adoptar un enfoque basado en los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado.
17. El Comité recomienda encarecidamente al Estado parte que:
 - a) asigne recursos suficientes para los niños a nivel nacional y municipal, de conformidad con el artículo 4 de la Convención;

- b) asegure una presupuestación transparente y participativa mediante el diálogo y la participación del público, especialmente de los niños;
- c) utilice un enfoque basado en los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado, aplicando un sistema de seguimiento para la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, que permita asegurar la visibilidad de la inversión en la infancia. El Comité insta también al Estado parte a que emplee ese sistema de seguimiento para evaluar en qué medida las inversiones en cualquier sector contribuyen al “interés superior del niño”, cerciorándose de que se mida la repercusión diferencial de dicha inversión en los niños y las niñas;
- d) defina partidas presupuestarias estratégicas para aquellas situaciones que puedan requerir medidas sociales afirmativas (como el registro de los nacimientos, la educación de los niños indígenas o la violencia contra los niños), y se asegure de que dichas partidas estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias;
- e) siga, cuando sea posible, las recomendaciones de las Naciones Unidas de empezar a utilizar la presupuestación basada en los resultados para controlar y evaluar la eficacia de la asignación de recursos y, en caso necesario, pida cooperación internacional a este respecto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros interesados como la que se está suministrando a otros Estados partes de la región;
- f) tenga en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité tras su día de debate general celebrado en 2007 y titulado “Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados”.

Recopilación de datos

- 18. El Comité toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado parte para seguir mejorando los mecanismos de recopilación de datos, particularmente en colaboración con las organizaciones pertinentes. Sin embargo, le preocupa que el Estado parte carezca de un sistema de información plenamente desarrollado para producir, de manera periódica y puntual, las estadísticas necesarias para elaborar y supervisar las políticas públicas en los sectores sociales, y que los diversos organismos e instituciones generen datos de manera descoordinada. Además, preocupa especialmente al Comité que no se disponga de datos fiables y desglosados sobre esferas importantes de la Convención, como las partidas de nacimiento, el maltrato de niños, el trabajo infantil, los niños en situación de calle y los niños privados de libertad.
- 19. El Comité, en consonancia con sus anteriores recomendaciones, insta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos para desarrollar un sistema integral de acopio de datos sobre la aplicación de la Convención mediante el establecimiento de un sistema nacional de estadísticas. Los datos deberían abarcar a todos los niños hasta los 18 años de edad y estar desglosados por sexo, edad y otros indicadores pertinentes. El Comité recomienda también al Estado parte que utilice esos datos para vigilar y evaluar eficazmente los progresos logrados en la aplicación de la Convención, y que haga posible la formulación y promulgación de políticas públicas pertinentes.

Difusión de la Convención y capacitación

- 20. El Comité celebra las iniciativas llevadas a cabo para difundir la Convención en el Estado parte, en particular la labor realizada con los medios de comunicación, entre otras cosas mediante la agencia de noticias para

los derechos del niño, la formación temática a los periodistas y las campañas en los medios. Sin embargo, reitera su preocupación por la difusión insuficiente de la Convención por los órganos gubernamentales, especialmente en las zonas rurales y entre los niños indígenas. También le preocupa que los esfuerzos desplegados todavía no hayan generado una conciencia adecuada entre los profesionales que trabajan con y para los niños y entre el público en general. Al Comité le preocupa especialmente que los propios niños no estén bien informados de sus derechos, y que la Convención no se haya traducido lo suficiente a otros idiomas.

- 21.** El Comité reitera su recomendación anterior e insta al Estado parte a que:
- a)** redoble sus esfuerzos para traducir el material informativo al guaraní y a los principales idiomas indígenas para difundirlo;
 - b)** desarrolle métodos más creativos de promoción de la Convención, en particular a través de medios audiovisuales como libros ilustrados y carteles, especialmente a nivel local;
 - c)** siga organizando actividades de capacitación y/o sensibilización adecuada y sistemática para los grupos de profesionales que trabajan con y para los niños, como jueces, abogados, agentes del orden público, maestros, directores de escuela y personal de los servicios de salud y de los medios de comunicación;
 - d)** integre plenamente la Convención en los programas de estudio de todos los niveles de enseñanza y asegure su traducción a todos los idiomas del país; y
 - e)** solicite en caso necesario asistencia técnica al Unicef, entre otros.

2. DEFINICIÓN DE NIÑO (ARTÍCULO 1 DE LA CONVENCIÓN)

- 22.** El Comité expresa su preocupación por la temprana edad mínima para contraer matrimonio, que es de 16 años de edad pero en algunos casos puede reducirse a los 14.
- 23.** El Comité recomienda al Estado parte que fije la edad mínima para contraer matrimonio en los 18 años tanto para las niñas como para los niños.

3. PRINCIPIOS GENERALES (ARTÍCULOS 2, 3, 6 Y 12 DE LA CONVENCIÓN)

No discriminación

- 24.** El Comité aplaude que los derechos de los indígenas se hayan fijado como prioridad en la plataforma de la nueva Administración, y también celebra la existencia de un proyecto de ley contra todas las formas de discriminación. Sin embargo, le sigue preocupando que algunos niños del Estado parte sufran discriminación por motivos de origen étnico, idioma nativo, género, nacionalidad, discapacidad y situación de calle. Al Comité le preocupa en particular la discriminación que padece la población indígena, y que se traduce en diversas desigualdades que afectan a los niños.
- 25.** El Comité, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, recomienda encarecidamente al Estado parte que:
- a)** redoble sus esfuerzos para prevenir y eliminar toda discriminación de hecho contra los niños indígenas, los que viven en la pobreza, las niñas, los niños en situación de calle y los niños con discapacidad;
 - b)** acelere el proceso de aprobación del proyecto de ley contra todas las formas de discriminación;
 - c)** garantice de forma efectiva los servicios de salud, nutrición, educación, acceso al

empleo y actividades culturales para los niños indígenas.

- 26.** El Comité pide también que en el próximo informe periódico se incluya información específica sobre las medidas y los programas pertinentes a la Convención que haya adoptado el Estado parte en seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001, así como en relación con el documento final de la Conferencia de Examen de Durban de 2009.

Interés superior del niño

- 27.** El Comité celebra los esfuerzos del Estado parte por promover el principio del interés superior del niño, como la inclusión de dicho principio en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Sin embargo, le preocupa que dicho principio no se aplique lo suficiente, ya que no se traduce a la práctica y los encargados de determinar el interés superior del niño no están adecuadamente formados.
- 28.** El Comité recomienda al Estado parte que prosiga y refuerce su labor para asegurar que el principio general del interés superior del niño sea debidamente operativo en todas las disposiciones legales, así como en las decisiones administrativas y judiciales y en los proyectos, programas y servicios que afecten a los niños.

Derecho a la vida

- 29.** Al Comité le preocupan profundamente las alegaciones recibidas con respecto a los casos de tortura y detención arbitraria de niños acaecidos durante la dictadura y que todavía no se han resuelto, como se indica en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia publicado en 2008.

- 30.** El Comité insta al Estado parte a que haga todo lo posible para reforzar la protección del derecho a la vida de los niños en el Estado parte. También recomienda al Estado parte que realice investigaciones efectivas de los presuntos casos de tortura y detención arbitraria de niños y lleve a los autores ante la justicia, y que en su próximo informe periódico suministre información sobre todas las investigaciones realizadas con respecto a las denuncias de tortura y detención arbitraria de niños durante la dictadura.

Respeto de las opiniones del niño

- 31.** El Comité toma nota con reconocimiento de los esfuerzos realizados por el Estado parte para promover y respetar el derecho de los niños a expresar libremente su opinión, en particular la creación de la Plataforma Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes. No obstante, preocupa al Comité que las opiniones del niño no se soliciten siempre adecuadamente ni se tengan en cuenta en los distintos ámbitos que lo afectan, como los procedimientos judiciales, los asuntos relacionados con la administración escolar y la educación en las aulas y los debates públicos.
- 32.** A la luz del artículo 12 de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que haga todo lo necesario para reforzar la aplicación de medidas encaminadas a garantizar el derecho de los niños a ser escuchados en la escuela, en el hogar y en cualquier procedimiento judicial y administrativo que pueda afectar a sus derechos, así como en la esfera pública a nivel nacional, departamental y municipal. También recomienda al Estado parte que tenga en cuenta la Observación general Nº 12 del Comité, aprobada en 2009, sobre el derecho del niño a ser escuchado.

4. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES (ARTÍCULOS 7, 8, 13 a 17, 19 y 37 a) DE LA CONVENCIÓN)

Registro de nacimientos

33. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para promover el registro oportuno de los nacimientos, en particular la nueva campaña para el registro universal de los nacimientos realizada en las escuelas. Sin embargo, le preocupa el gran número de nacimientos que no se registran, y las dificultades de algunos niños, en particular los indígenas y los de las zonas rurales, para tener acceso a los servicios de registro de nacimientos por diversos motivos, especialmente el desconocimiento del propio proceso.

34. A la luz del artículo 7 de la Convención y en consonancia con sus recomendaciones anteriores, el Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para asegurar que se inscriba en el registro a todos los niños, prestando especial atención a los indígenas y a los que viven en zonas rurales. Insta al Estado parte a que cree oficinas y dependencias de registro descentralizadas, dotadas de recursos humanos, materiales y financieros suficientes, y a que refuerce sus actividades de sensibilización en todas las comunidades sobre la importancia de registrar el nacimiento de todos los niños y niñas. Además, el Comité recomienda al Estado parte que garantice que los niños no registrados no se vean privados de sus derechos, especialmente a la salud y a la educación.

Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

35. Al Comité le preocupan los informes de tortura y tratos crueles e inhumanos a los niños que viven en la calle por parte de la policía. También le preocupan las denuncias

recibidas de tratos crueles y degradantes a los niños privados de libertad. Además, preocupa al Comité que se haya aportado información insuficiente sobre las investigaciones de esas denuncias y las medidas adoptadas por el Estado parte para llevar ante la justicia a los presuntos autores de esos actos.

- 36.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a)** adopte medidas adecuadas para combatir la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otras cosas mediante programas de capacitación sistemática a nivel nacional y local, dirigidos a todos los profesionales que trabajan con y para los niños en la prevención y la protección contra la tortura y otras formas de maltrato;
 - b)** investigue y enjuicie todos los casos de tortura y maltrato de niños a fin de prevenir la impunidad y asegurar que los niños maltratados no se conviertan de nuevo en víctimas en el procedimiento judicial y que se proteja su intimidad;
 - c)** garantice que los niños víctimas reciban los servicios adecuados de atención, recuperación y reintegración;
 - d)** realice campañas de educación pública para promover una cultura de la no violencia;
 - e)** establezca un mecanismo nacional para la prevención de la tortura.

Castigo corporal

37. El Comité celebra las iniciativas adoptadas por el Estado parte para prevenir la violencia contra los niños, como las campañas de sensibilización organizadas en cooperación con las entidades pertinentes. No obstante, le preocupa que no exista una prohibición explícita del castigo corporal en las escuelas, en el hogar, en las instituciones penales o en las situaciones de empleo, y que el castigo corporal sea una forma culturalmente aceptada de educación y disciplina familiar.

38. El Comité recomienda al Estado parte que, con carácter urgente:

- a)** prohíba expresamente y por ley el castigo corporal en todos los contextos, teniendo en cuenta la Observación general N° 8 del Comité, sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes;
- b)** establezca un sistema eficaz de vigilancia para asegurar que no se produzcan abusos de poder por parte de maestros y otros profesionales que trabajan con niños; y
- c)** lleve a cabo campañas de educación pública, sensibilización y movilización social sobre el castigo corporal, con vistas a modificar la actitud general hacia esta práctica y promover formas positivas, no violentas y participativas de crianza y educación de los niños.

Seguimiento del Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños

39. En relación con el Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299), el Comité recomienda al Estado parte que:

- a)** tome todas las medidas necesarias para poner en práctica las recomendaciones que figuran en el informe del experto independiente para el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, teniendo en cuenta el resultado y las recomendaciones de la consulta regional para América Latina celebrada en Argentina del 30 de mayo al 1 de junio de 2005. En particular, el Comité recomienda al Estado parte que preste especial atención a las siguientes recomendaciones:
 - i)** prohibir toda la violencia contra los niños, en particular el castigo corporal en todos los entornos;
 - ii)** promover valores no violentos y la creación de conciencia;

- iii)** asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad;

- iv)** abordar la dimensión de género de la violencia contra los niños;

- v)** elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de recopilación de datos e investigación.

- b)** Utilice estas recomendaciones como un instrumento para la acción, en colaboración con la sociedad civil, y en particular con la participación de los niños, a fin de garantizar la protección de todos los niños contra todas las formas de violencia física, sexual y psicológica y de generar el impulso necesario para la adopción de medidas concretas y sujetas a plazos definidos para prevenir tales actos de violencia y abusos, y reaccionar frente a ellos.
- c)** En su próximo informe periódico proporcione información acerca del cumplimiento por el Estado parte de las recomendaciones del Estudio.
- d)** Solicite asistencia técnica en este sentido a la representante especial del secretario general sobre la violencia contra los niños, el Unicef, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud.

5. ENTORNO FAMILIAR Y CUIDADO ALTERNATIVO (ARTÍCULOS 5, 18 (PÁRRAFOS 1 Y 2), 9 a 11, 19 a 21, 25, 27 (PÁRRAFO 4) Y 39 DE LA CONVENCION)

Entorno familiar

40. El Comité, aunque celebra los esfuerzos desplegados por el Estado parte para fortalecer a las familias, está preocupado por el número cada vez mayor de niños abandonados o privados de otra manera de su entorno familiar, a menudo debido a la pobreza, y porque la falta de recursos financieros puede obligar a los niños a trabajar o vivir en la calle. También preocupa

al Comité el efecto que la migración puede tener en los niños en el Estado parte.

- 41.** El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas preventivas para apoyar y fortalecer a las familias, en particular medidas de educación familiar y concientización, por ejemplo mediante oportunidades de formación evaluable para los padres, a fin de evitar el internamiento de niños en instituciones. Con ese fin, el Comité recomienda que se dé prioridad a los servicios sociales destinados a los niños de los grupos más vulnerables y al apoyo financiero y psicológico para ayudar a los padres a ejercer sus responsabilidades de crianza y desarrollo de los niños.

Recomienda también que el Estado parte evalúe el efecto de todas las formas de migración en la desintegración de la familia nuclear.

Cuidado alternativo

- 42.** El Comité toma nota del artículo 8 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que dispone que el niño o adolescente tiene derecho a vivir en su familia y prohíbe separar al niño de su grupo familiar invocando la situación económica de la familia. Sin embargo, está preocupado por la falta de datos estadísticos sobre el número de niños en instituciones como los centros de acogida, así como de información sobre las condiciones de vida de esos niños. Le preocupa además la falta de medidas preventivas para fortalecer a las familias.

- 43.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a)** emprenda un estudio para evaluar la situación de los niños internados en instituciones y, en particular, sus condiciones de vida y los servicios prestados;
 - b)** adopte todas las medidas necesarias para permitir que los niños internados en instituciones regresen a sus familias lo antes posible, y considere el acogi-

miento de niños en instituciones como último recurso y por el plazo más breve posible; y

- c)** establezca normas claras para las instituciones existentes, las capacite y garantice un mecanismo general de examen periódico de los niños internados, a la luz del artículo 25 de la Convención y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, que figuran en la resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 20 de noviembre de 2009.

Adopción

- 44.** El Comité acoge con agrado la ley Nº 1169, aprobada por el Estado parte en 1997, y las diversas iniciativas que ha emprendido en relación con los procesos de adopción para restringir la adopción internacional en respuesta a la trata y la venta generalizadas de niños. Sin embargo, está preocupado por las deficiencias del sistema de inscripción de los nacimientos y del sector de la salud que, junto con la excesiva cantidad de tiempo que lleva cumplir los procedimientos legales necesarios, pueden tener como consecuencia que no se comprenda adecuadamente la legislación relativa a la guarda temporal. Le preocupa también que las familias que desean adoptar puedan escoger a un niño y llevárselo a casa antes incluso de que se declare al niño adoptable y sin que se evalúe a la familia.

- 45.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a)** adopte una estrategia en la que se tengan en cuenta el interés superior del niño y los demás principios generales de la Convención;
 - b)** modifique la legislación sobre la adopción para impedir la guarda previa en el proceso de adopción;
 - c)** proporcione los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para

- lograr un procedimiento de adopción basado en los derechos;
- d)** fortalezca la autoridad central en la adopción;
- e)** descentralice determinados servicios para facilitar la adopción en todo el país.

Maltrato y negligencia

- 46.** El Comité celebra las iniciativas llevadas a cabo por el Estado parte para aumentar la conciencia sobre la violencia doméstica contra los niños. Sin embargo, está gravemente preocupado por las denuncias de violencia, maltrato, en particular abusos sexuales, y negligencia de los que habrían sido víctimas algunos niños del Estado parte, y la falta de estudios sobre la incidencia, medidas eficaces para luchar contra el problema, especialmente en el seno de la familia, y reparación efectiva para las víctimas.
- 47.** El Comité insta al Estado Parte a que:
- a)** intensifique las campañas de concientización de la población y proporcione información, orientación parental y asesoramiento para, entre otras cosas, prevenir el maltrato y la negligencia de niños;
 - b)** se asegure de que los profesionales que trabajan con niños (como los maestros, los trabajadores sociales, los profesionales de la medicina, los policías y los jueces) reciban capacitación sobre su obligación de denunciar los presuntos casos de violencia doméstica contra niños y adoptar las medidas apropiadas al respecto;
 - c)** fortalezca el apoyo a las víctimas de maltrato y negligencia para que reciban servicios adecuados de recuperación, asesoramiento y otras formas de rehabilitación;
 - d)** aplique políticas para prevenir, erradicar y sancionar el maltrato de niños y fortalecer la coordinación entre los diferentes organismos a fin de dar respuesta a los

- casos denunciados y detectados;
- e)** establezca centros para el cuidado, la recuperación y la reintegración de las víctimas prestando especial atención al género.

6. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR (ARTÍCULOS 6, 18 (PÁRRAFO 3), 23, 24, 26 Y 27 (PÁRRAFOS 1 A 3) DE LA CONVENCIÓN)

Niños con discapacidad

- 48.** El Comité celebra las diferentes iniciativas y esfuerzos llevados a cabo para garantizar los derechos de los niños con discapacidad en el Estado parte, en particular la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sin embargo, le preocupa que no haya ninguna política general ni plan nacional destinado específicamente a este sector de la población. Además, el Comité lamenta que los niños con discapacidad sigan siendo víctimas de discriminación, que no se capacite adecuadamente a los maestros para satisfacer sus necesidades y que no se recopilen datos sobre esos niños.
- 49.** El Comité recomienda al Estado parte que siga aplicando las medidas de protección y promoción de los derechos de los niños con discapacidad, teniendo en cuenta la Observación general N° 9 (2006), relativa a los derechos de los niños con discapacidad, el artículo 23 de la Convención, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y:
- a)** preparando una política y adoptando un plan de acción específico para proporcionar atención de la salud, educación general y protección a los niños y los adolescentes con discapacidad;
 - b)** reforzando las instancias de formulación de las políticas, dotándolas de la estruc-

- tura y la capacidad institucionales necesarias para coordinar la concepción y la aplicación de políticas generales;
- c)** publicando datos desglosados fiables y de alta calidad sobre el alcance y las causas de la discapacidad;
 - d)** redoblando los esfuerzos para proporcionar los recursos profesionales (es decir, especialistas en discapacidad) y financieros necesarios, especialmente en el plano municipal, y promover y ampliar los programas de rehabilitación basados en la comunidad, como los grupos de apoyo a los padres, para atender a todos los niños con discapacidad.

Salud y servicios de salud

- 50.** Si bien celebra las iniciativas del Estado parte para que todos los niños accedan gratuitamente a los servicios de salud, el Comité está preocupado porque muchos niños, como los que viven en las zonas rurales y los que viven en la extrema pobreza, tienen dificultades para acceder efectivamente a los servicios de salud o no pueden acceder a ellos en absoluto, debido a la insuficiencia presupuestaria. El Comité está preocupado también por las consecuencias negativas de la fumigación con productos fitosanitarios que sufren las familias campesinas y, en particular, el efecto en los niños que viven en las zonas rurales.
- 51.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a)** adopte todas las medidas necesarias para ampliar la atención médica gratuita a todos los niños, especialmente los que viven en las zonas rurales y los que viven en la extrema pobreza;
 - b)** aumente el presupuesto de salud para hacer más eficaz la aplicación de diferentes modelos de prestación de servicios de atención de la salud, como los de las comunidades indígenas;
 - c)** evalúe sistemáticamente el efecto de los programas de salud, especialmente los que se están ejecutando en zonas

afectadas por la pobreza;

- d)** aplique todas las medidas necesarias, con inclusión de estudios y evaluaciones, para hacer frente a las consecuencias extremadamente negativas de la fumigación con productos fitosanitarios en las comunidades rurales.

Salud de los adolescentes

- 52.** Aunque celebra el Plan Nacional de Salud Integral de la Adolescencia y el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, así como las iniciativas del Estado parte para mejorar la salud de los adolescentes, el Comité lamenta la falta de información sobre la evaluación de esos planes y está preocupado por la alta incidencia de embarazos en la adolescencia, infecciones de transmisión sexual y abuso de las drogas y el alcohol entre los adolescentes del Estado parte.
- 53.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a)** realice un estudio exhaustivo para comprender la naturaleza y la magnitud de los problemas de salud de los adolescentes y se base en él para formular políticas y programas de salud destinados a ese sector de la población, prestando especial atención a las adolescentes, con la plena participación de los interesados;
 - b)** forje alianzas con las organizaciones pertinentes para llevar a cabo campañas de sensibilización sobre, por ejemplo, los riesgos para la salud que existen tanto para el bebé como para la madre en los embarazos en la adolescencia y la importancia de la vacunación;
 - c)** prepare estrategias para prevenir los embarazos en la adolescencia, las infecciones de transmisión sexual y el abuso de las drogas, el tabaco y el alcohol, mediante actividades atractivas en las que emplear el tiempo libre;
 - d)** promueva y asegure el acceso a los servicios de salud reproductiva por todos

los adolescentes, incluida la educación sobre la salud sexual y reproductiva en las escuelas, las comunidades y los centros de salud;

- e) tenga en cuenta la Observación general N° 4 (2003) del Comité, relativa a la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención.

Lactancia materna

- 54. Aunque celebra la ley N° 1478 de comercialización de sucedáneos de la leche materna, el Comité está preocupado por el bajo nivel de la lactancia materna en el Estado parte y la falta de aplicación efectiva de esa ley.
- 55. El Comité recomienda que el Estado redoble sus esfuerzos por promover la lactancia materna, proporcionando información en particular a las adolescentes. Recomienda también que se aplique efectivamente la ley N° 1478.

Nivel de vida

- 56. El Comité celebra las iniciativas para luchar contra la pobreza y aumentar el nivel de vida de los niños, como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional y el Programa de Prevención y Tratamiento de la Malnutrición. Sin embargo, le preocupa que la pobreza haya aumentado constantemente en las zonas urbanas en los últimos años, que el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional se enfrentara con muchas dificultades en 2008 y que apenas se logran progresos en su mejora y ampliación. El Comité está preocupado también por el elevado número de niños que carecen de acceso al agua potable y a servicios adecuados de saneamiento.
- 57. El Comité recomienda al Estado parte que:
 - a) redoble sus esfuerzos por luchar más decididamente contra las múltiples cau-

sas de la malnutrición, preparar un sistema de vigilancia de la nutrición y evaluar la eficacia de las estrategias existentes;

- b) aumente la inversión y refuerce la coordinación entre las instituciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones sociales para garantizar el suministro de agua potable y la prestación de servicios adecuados de saneamiento a la población, especialmente a los niños de las zonas rurales;
- c) redoble sus esfuerzos porque todos los niños, especialmente los niños que viven en las zonas rurales, se beneficien de los programas que se están ejecutando.

VIH/SIDA

- 58. El Comité observa con satisfacción que el Estado parte ha hecho de la prevención de las infecciones por el VIH una de sus prioridades en materia de salud. Sin embargo, está preocupado porque los programas de prevención para niños y adolescentes son relativamente limitados y no hay servicios públicos de atención y asistencia integrales a los niños afectados por el VIH/SIDA y sus familias.
- 59. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas para reducir la propagación del VIH en su territorio, especialmente entre los jóvenes. Recomienda en particular al Estado parte que:
 - a) continúe, fortalezca y desarrolle las políticas y los programas para atender y apoyar a los niños infectados o afectados por el VIH/sida, incluidos los programas y las políticas para fortalecer la capacidad de las familias y la comunidad para atender a esos niños;
 - b) garantice fondos públicos para adquirir suministros de prevención de la transmisión vertical, como pruebas de diagnóstico rápido y otros materiales;

- c) prosiga la labor de concientización para prevenir la incidencia y la propagación del VIH/sida;
- d) luche contra todas las formas de discriminación hacia los niños que viven con el VIH/sida;
- e) establezca servicios públicos para atender a los niños afectados por el VIH/sida y sus familias;
- f) recabe asistencia técnica del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Onusida), la Organización Mundial de la Salud, el Unicef y el PNUD, entre otros; y
- g) tenga en cuenta la Observación general N° 3 (2003) del Comité, relativa al VIH/sida, y los derechos del niño, y las Directrices internacionales sobre el VIH/sida y los derechos humanos al formular sus políticas y programas.

7. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES (ARTÍCULOS 28, 29 Y 31 DE LA CONVENCIÓN)

La educación, incluidas la formación y orientación profesionales

60. El Comité acoge con agrado los esfuerzos realizados por el Estado parte para aumentar la asistencia escolar a efectos de reducir el abandono y reconoce los progresos alcanzados, en particular la aprobación de la ley de educación indígena N° 3231/2007. Sin embargo, preocupa al Comité la mala calidad de la enseñanza en muchas escuelas, producto en parte de la incompleta formación de los docentes, y las tasas de abandono durante el tercer ciclo, algunas veces por falta de recursos financieros de las familias para sufragar los derechos de matrícula y otros gastos. Al Comité le preocupan asimismo las dificultades con que tropiezan los niños indígenas para acceder a la enseñanza y las medidas insuficientes adoptadas para reflejar el carácter multilingüe de la población. El Co-

mité toma nota también del aumento de la educación inicial, aunque le preocupa el número insuficiente de establecimientos preescolares y el acceso limitado de los niños de las zonas rurales e indígenas. El Comité lamenta la casi total inexistencia de lugares de cuidado y enseñanza para los niños más pequeños. Considera también que falta información sobre la formación profesional para los adolescentes que optan por seguir una formación no académica.

- 61.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a) suministre fondos suficientes para asegurar la gratuidad de la enseñanza primaria en todos sus niveles y para todos los niños, suprimiendo los derechos de matrícula y demás costos en todas las escuelas;
 - b) ofrezca incentivos para mantener escolarizados a los niños y para facilitar la transición de la enseñanza primaria a la secundaria;
 - c) refuerce el carácter multilingüe de la población (guaraní, español y demás idiomas) y adapte las metodologías y materiales de enseñanza a esa realidad;
 - d) mejore la calidad de la formación de los docentes, especialmente en lo relativo a la enseñanza intercultural y bilingüe;
 - e) proporcione suficientes establecimientos de enseñanza inicial, en particular para los niños pequeños, y concientice a los padres sobre la importancia de la estimulación precoz y la educación inicial;
 - f) redoble esfuerzos para que los niños de las zonas rurales e indígenas accedan a la enseñanza, especialmente a la educación inicial;
 - g) amplíe el sistema de formación profesional y mejore el acceso de los adolescentes a esos establecimientos.

8. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN (ARTÍCULOS 22, 30, 38, 39, 40, 37 (APARTADOS b) a d)), Y 32 A 36 DE LA CONVENCIÓN)

Niños refugiados no acompañados

62. Si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para mejorar la situación de los refugiados en el país, el Comité lamenta que no se haya facilitado suficiente información sobre la situación de los niños refugiados. También lamenta que no se hayan establecido procedimientos especiales para ocuparse de los menores de edad no acompañados que solicitan asilo, en particular medidas para atender a sus necesidades específicas y determinar sus intereses superiores.

63. El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas para asegurar que las solicitudes de asilo presentadas por niños se estudien con arreglo a un procedimiento de determinación del estatuto de refugiado que tenga en consideración las necesidades y los derechos específicos de los niños solicitantes de asilo, de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y las normas internacionales de derechos humanos, y que tenga en cuenta las Directrices de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) para la determinación del interés superior del niño. En este sentido, el Comité hace referencia a su Observación general N° 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

Explotación económica, incluido el trabajo infantil

64. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para erradicar el trabajo infantil, por ejemplo el programa “Abrazo”, iniciado en 2005. Sin embargo, expresa su preocupación por la

inexistencia de estadísticas fiables sobre el número de niños que ejercen actividades económicas, algunas veces a muy temprana edad, y la falta de dependencias especializadas de vigilancia e inspección de las condiciones laborales de los niños.

65. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas urgentes para supervisar y reducir las formas de explotación del trabajo infantil:

- a)** tomando medidas para impedir que los niños que no hayan alcanzado la edad mínima trabajen en ningún sector;
- b)** redoblando sus esfuerzos para facilitar información fiable sobre el número de niños que ejercen actividades económicas;
- c)** mejorando los mecanismos de vigilancia con el fin de hacer cumplir las leyes laborales en vigor y proteger a los niños de la explotación económica; y
- d)** solicitando la asistencia técnica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, el Unicef, las organizaciones no gubernamentales competentes y los asociados para el desarrollo, con el fin de elaborar programas de rehabilitación y reinserción de los niños trabajadores.

Práctica del criadazgo

66. Preocupa profundamente al Comité la información recibida sobre la persistencia de la práctica denominada “criadazgo” y el hecho de que esta práctica aún no esté tipificada como delito en la ley.

67. El Comité recomienda al Estado parte que continúe sus esfuerzos para erradicar la práctica del criadazgo. A este respecto, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a)** realice un estudio para analizar todos los efectos negativos de este fenómeno en los niños;

- b) proceda, con carácter urgente, a tipificar la práctica del criadazgo como delito en la ley;
- c) elabore políticas y programas para crear conciencia sobre las consecuencias negativas de este fenómeno en los niños.

Niños en situación de calle

- 68.** El Comité acoge con agrado la estrategia para abordar la cuestión de los niños en situación de calle, pero expresa su preocupación por el elevado número de niños que viven o trabajan en la calle, constantemente expuestos a la violencia, la explotación sexual, la discriminación y la brutalidad policial.
- 69.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a) siga ocupándose de la cuestión de los niños en situación de calle en cooperación con los propios niños, por ejemplo elaborando un plan de acción nacional con programas y servicios de prevención y respuesta que estén vinculados a las medidas de erradicación de la pobreza extrema;
 - b) se asegure de que los niños de la calle reciban protección y asistencia, nutrición y refugio adecuados, así como atención de la salud y oportunidades de educación, para contribuir a su pleno desarrollo;
 - c) respete el derecho de los niños en situación de calle a ser escuchados en el contexto de la elaboración de programas y medidas destinados a protegerlos y asistirlos.

Explotación y abusos sexuales

- 70.** El Comité toma nota del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes y de los esfuerzos realizados por el Estado parte para luchar contra ese fenómeno. Sin embargo, preocupa al Comité que el Plan no se haya ejecutado por falta de financiamiento público. Le preocupa asimismo la falta de información sobre la explotación y el abuso sexual de niños y niñas y sobre el enjuiciamiento de los autores de delitos sexuales contra niños.

ción pública. Le preocupa asimismo la falta de información sobre la explotación y el abuso sexual de niños y niñas y sobre el enjuiciamiento de los autores de delitos sexuales contra niños.

- 71.** El Comité recomienda al Estado parte que:
- a) asigne los recursos humanos y financieros necesarios para ejecutar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes;
 - b) aplique políticas y programas apropiados de prevención, recuperación y reinserción social de los niños víctimas, teniendo en cuenta los documentos finales de los tres congresos mundiales contra la explotación sexual comercial de los niños, celebrados en 1996, 2001 y 2008, respectivamente;
 - c) instruya a los agentes del orden, los trabajadores sociales, los jueces y los fiscales sobre la forma de recibir, supervisar e investigar las denuncias de modo que se tengan en cuenta los intereses del niño y se respete la confidencialidad; y
 - d) dé prioridad a la asistencia para la recuperación y se asegure de que se presten a las víctimas servicios de educación y capacitación, así como asistencia y asesoramiento psicológicos.

Venta y trata

- 72.** El Comité observa con satisfacción las medidas adoptadas por el Estado parte para luchar contra la trata de niños. Sin embargo, le preocupa que Paraguay siga siendo un país de origen y destino de mujeres y niños víctimas de la trata con fines de explotación sexual y trabajo forzoso.
- 73.** El Comité insta al Estado parte a que:
- a) adopte todas las medidas necesarias para asegurar la protección de los niños contra la trata y la venta a nivel internacional y nacional;

- b)** se esfuerce más en atacar las causas fundamentales de la venta y la trata, como la discriminación basada en el género, la pobreza y la falta de acceso a la educación y la formación profesional;
- c)** investigue y enjuicie todos los casos de trata de niños a efectos de evitar la impunidad;
- d)** proporcione asistencia social y psicológica integral a los niños víctimas de la trata y la venta para lograr su recuperación y reinserción social;
- e)** establezca un sistema de recopilación y desglose de datos sobre la venta y la trata de niños; y
- f)** lleve a cabo actividades de sensibilización a fin de que tanto los padres como los niños sean conscientes de los peligros de la trata y la venta.

Servicio telefónico de asistencia

- 74.** El Comité acoge con agrado la inclusión del servicio Fono Ayuda como subprograma de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Sin embargo, le preocupa que el servicio telefónico de asistencia infantil no sea gratuito para los teléfonos móviles, y que no siempre sea accesible para todos los niños. Además, al Comité le preocupan las dificultades con que tropieza el servicio en relación con la transferencia de las llamadas de las víctimas a las Consejerías Municipales por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes por la falta de coordinación entre las diversas instituciones, así como la falta de un sistema eficaz de seguimiento debido al alto número de llamadas que se reciben.
- 75.** El Comité insta al Estado parte a que:
- a)** asigne los recursos necesarios al servicio telefónico de asistencia infantil a fin de asegurar la gratuidad de las llamadas desde todo tipo de teléfonos, incluidos los teléfonos móviles;
 - b)** dé a conocer entre los niños el servicio telefónico de asistencia infantil;

- c)** asigne recursos financieros suficientes para apoyar las actividades de largo plazo del servicio telefónico de asistencia, incluidas las de formación y de fomento de la capacidad para que satisfagan las normas internacionales de calidad;
- d)** se esfuerce por promover y lograr una mejor coordinación entre las diferentes instituciones participantes; y
- e)** establezca un sistema eficaz de vigilancia y seguimiento de las llamadas que se reciban.

Administración de justicia juvenil

- 76.** El Comité acoge con agrado los esfuerzos desplegados por el Estado parte para mejorar el sistema de justicia juvenil, por ejemplo mediante la promulgación de la ley N° 1680/2001, que establece un sistema de justicia especializada para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con los niños en conflicto con la ley. Sin embargo, preocupa al Comité que el Estado parte no le haya facilitado información sobre los profesionales del sistema de justicia, particularmente los jueces y los defensores de oficio especializados en casos relacionados con niños y que se haya generalizado el recurso a la detención preventiva de niños de entre 16 y 18 años. También preocupan al Comité las condiciones precarias en que los adolescentes cumplen sus condenas, y la falta de una política efectiva para aplicar las medidas socioeducativas destinadas a los niños que se encuentran en conflicto con la ley.
- 77.** El Comité insta al Estado parte a asegurar que las normas relativas a la justicia juvenil sean plenamente aplicadas, en particular los artículos 37 b), 39 y 40 de la Convención, así como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas

de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana). En particular, el Comité exhorta al Estado parte a que tenga en cuenta su Observación general N° 10 (2007), relativa a los derechos del niño en la justicia juvenil. Asimismo, recomienda al Estado parte que:

- a) se esfuerce por aplicar la política relativa a la justicia juvenil;
- b) institucionalice la figura de los jueces especializados en casos relacionados con niños en todas las regiones y se cerciore de que éstos reciban una formación y capacitación adecuadas;
- c) se asegure de que todos los sectores que intervienen en el sistema de justicia juvenil sean formados para la aplicación efectiva de la justicia, en particular los agentes de policía y los fiscales;
- d) aplique medidas distintas de la privación de libertad, como la libertad condicional, la mediación, los servicios a la comunidad o la suspensión de la ejecución de la pena, siempre que sea posible;
- e) se asegure de que la pena de privación de libertad se aplique tan sólo como medida de último recurso por el período más breve que proceda y se revise periódicamente, y que se mantenga a los niños separados de los adultos durante ese período;
- f) solicite la asistencia técnica y cooperación de otro tipo al Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, que incluye la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Unicef y organizaciones no gubernamentales.

Protección de los testigos y de las víctimas de delitos

- 78.** El Comité recomienda asimismo al Estado parte que se asegure, mediante disposiciones, procedimientos y reglamentos jurídicos

adecuados, de que todos los niños víctimas o testigos de delitos (por ejemplo, los niños víctimas de abusos sexuales, violencia doméstica, explotación sexual y económica, secuestro y trata de seres humanos, y los propios niños testigos) tengan acceso efectivo a la justicia y reciban la protección prevista en la Convención, y que tome debidamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

Niños indígenas

- 79.** Preocupa al Comité el limitado disfrute de los derechos por parte de los niños indígenas, y en particular su limitado acceso a los servicios de educación y salud, la tasa desproporcionadamente alta de desnutrición y las tasas de mortalidad materno-infantil que los afectan. Asimismo, le inquieta especialmente el elevadísimo número de niños indígenas que trabajan.
- 80.** El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños indígenas contra la discriminación y garantizar que esos niños disfruten de los derechos consagrados en el ordenamiento interno y en la Convención. En este sentido, el Comité remite al Estado parte a su Observación general N° 11, relativa a los niños indígenas y los derechos de que disfrutaban en virtud de la Convención.

Ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos

- 81.** El Comité recomienda al Estado parte que ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Asimismo, insta al Estado parte a que presente lo antes posible sus informes

iniciales previstos en los dos Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que debía haber presentado en octubre de 2004 y en septiembre de 2005, respectivamente.

10. SEGUIMIENTO Y DIVULGACIÓN

Seguimiento

82. El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas adecuadas para que se cumplan plenamente las presentes recomendaciones, por ejemplo, transmitiéndolas a la Corte Suprema, al Parlamento y a los ministerios y las autoridades locales competentes para su debido examen y la adopción de medidas complementarias.

Divulgación

83. El Comité recomienda, además, que el tercer informe periódico y las respuestas por escrito presentadas por el Estado parte, así como las recomendaciones conexas (observaciones finales) aprobadas por el Comité, se divulguen ampliamente entre el público en general (especialmente entre los niños, los grupos juveniles y las organizaciones de la sociedad civil) a fin de suscitar el debate y promover el conocimiento de la Convención, su aplicación y su seguimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Global de Noticias (2012): Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya 2010-2011. Global Infancia, Asunción.
- Cepep (2009): Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya. PNUD, UNFPA, Unicef, Unifem, OIM, Paraguay.
- Cillero Bruñol, Miguel: Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. Disponible en: http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf.
- Comité de Derechos del Niño (2001): Observación general 13: derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.
- Duré, E. (2009): Aty ñomongetarâ, asamblea de diálogo. SNNA, Asunción.
- García, Marina (2009): ¿Qué hacemos con el trabajo infantil en la escuela? Unesco- IYPE.
- Global Infancia (2012): Mombry che tapyigui. Criadas, hasta cuándo. 3ª edición, Asunción.
- MEC (2009): Estudio internacional sobre educación cívica y ciudadanía. MEC, Asunción.
- MEC, MSPBS, SNNA (2011): Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Unicef, Asunción.
- OEI (2012): Infancia y problemáticas transfronterizas.
- OIT (2012): Estudio nacional sobre la incorporación del objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil en las políticas del sector educativo en Paraguay. OIT, Asunción.
- OIT, DGEEC (2013): Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011. Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. OIT, DGEEC, Asunción.



© Unicef Paraguay/Crespo

- ONU (2013): Análisis complementario de la situación del país. PNUD, Asunción.
- Petit, Juan Miguel (2005): Misión al Paraguay: informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía. Sistema de Naciones Unidas, Asunción.
- Quesada, Javier (2007): Trabajo infantil y género. Secretaría de Derechos Humanos, Argentina.
- Quesada, Javier; Secretaría de Derechos Humanos (2007): Manual de explotación sexual comercial infantil. Argentina.
- Quesada, Javier; Martínez, Victoria y Gamarra, Liliana (2005): Hacia la implementación del Plan nacional de acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Argentina.
- Rivarola, T.; Celma, LC y Ritter, L. (2009): Participación ciudadana de niños, niñas y adolescentes. Una propuesta abierta a pensarse y recrearse. Global Infancia, Asunción.
- Roa, Angélica (1998): Manual para la intervención en casos de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes. Beca, Asunción.
- Unicef (2011): La participación: un derecho de la niñez y la adolescencia.
- Unicef (2010): Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a Paraguay. Unicef, Asunción. Disponible en: <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/unicef-recomendaciones-comite-derechos-paraguay.pdf>.
- Unicef (2010): Sin violencia se educa mejor. Guía para prevenir el maltrato infantil en el ámbito familiar. Unicef, Asunción.
- Unicef (2007): Plena ciudadanía, plenos derechos. Extraído de http://www.unicef.org/spanish/adolescence/index_rights.html.
- Unicef Argentina (2006): Campaña de comunicación y educación para las políticas públicas de infancia.
- Unicef, Beca (2010): Estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar. Unicef, Asunción.



Publicado por el Fondo de las Naciones Unidas
para la Infancia.

Avda. Mariscal López y Saraví

Tels.: (595-21) 611 007/8

Fax: (595-21) 611 015

Asunción, Paraguay

informacionpy@unicef.org

www.unicef.org/paraguay

 /UNICEFParaguay

 @UNICEFParaguay

 /UNICEFParaguay

 /UNICEFParaguay

ISBN: 978-99967-764-1-0.