

DERECHO A LA VIDA



María Mercedes Esquivel - Tobati

Avances que se deben consolidar

Heve Otero

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

Si bien se registran lentos pero decididos avances de cara a la implementación efectiva de las leyes que se fundamentan en la doctrina de la protección integral, aún persisten focos reticentes a una perspectiva de derechos en áreas claves de la administración estatal. La prolongada crisis económica repercute más intensamente en la población infante - juvenil.

INTRODUCCIÓN

El 2003 ha sido un año marcadamente electoral, con la consecuencia de un mayor descuido de los problemas sociales, entre ellos, los vinculados al sector de la niñez y la adolescencia. El aumento sin pausa de la pobreza y el desempleo, producto de una economía en crisis y de una corrupción intacta, generaron un impacto negativo en la vulneración de los derechos más básicos de la infancia, como son los de educación, salud y alimentación. La gestión del nuevo gobierno es aún muy incipiente para poder evaluar resultados, a pesar de las ambiciosas promesas realizadas en la campaña proselitista y en el inicio del periodo gubernativo.

Algunas cifras provenientes del Censo de Población y Viviendas del 2002, realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (DGEEC), dan muestra de situaciones que afectan de forma directa o indirecta a niños, niñas y adolescentes, revelando una trasgresión de los derechos básicos que los inhabilitan de hecho para

¹ La CDIA es una red que aglutina a 16 organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área de la infancia y la adolescencia y ellas son: Alternativa GIED, Atyha, BECA, CAMSAT, Callescuola, CECTEC, Fundación Don Bosco, Fundación Vida Plena, Hermanas del Buen Pastor, Projoventi, INECIP, Luna Nueva, Global... Infancia, Plan Internacional, Rondas, SERPAJ - PY.

el ejercicio de derechos de ciudadanía más complejos, como los de participación, expresión y asociación. Estas cifras señalan por ejemplo que:

- Desempleo: 1.012.000 personas desempleadas.
- Pobreza: se registran 1.976.568 personas en situación de pobreza. La tasa de extrema pobreza es del 15,6% de la población, lo que representa 900.000 personas, de las cuales 538.000 son niños, niñas y adolescentes. Por otro lado el 44,6% de la población de niños y niñas menores de 5 años se encuentra en situación de pobreza, de los cuales el 21,6% son pobres extremos. En el área rural la prevalencia de la pobreza es el doble (49,7%). En este último grupo, 3 de cada 10 niños y niñas se hallan en extrema pobreza.
- Educación: 430.000 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años no acceden a la educación. La deserción escolar alcanza el 37%.
- Salud: 733.000 menores de 18 años no tienen acceso a servicios médicos básicos.
- Nutrición: 35.000 niños y niñas menores de 5 años de edad padecen de desnutrición aguda y 145.000 están en la franja de riesgo de desnutrición.
- Agua potable: 2.500.000 paraguayos, de los cuales el 48% corresponde a niños, niñas y adolescentes, no tienen acceso al agua potable.

Si bien las condiciones mencionadas persisten, hubo avances en la consolidación de las instituciones dedicadas a la protección y promoción de los derechos de la infancia, a partir de una legislación adecuada (el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1.680/01) que obliga al Estado, más allá de los gobiernos de turno, a implementar planes, programas y acciones en pro de este sector de la población.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia ha alcanzado su primer año de vida con un presupuesto escaso, una infraestructura mínima y con aproximadamente seis técnicos altamente calificados².

A pesar de estas condiciones mínimas, la Secretaría ha logrado delimitar las Políticas de Niñez y Adolescencia y diseñar un Plan Nacional de la Niñez y la Adolescencia³, que han sido aprobados por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia⁴ por Resolución N° 01/03 del 14 de julio del 2003. Estos dos instrumentos han sido el producto de un proceso participativo que convocó a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el área, las que validaron las dos

² Nos estamos refiriendo a la instalación de la secretaría bajo el gobierno de González Macchi.

³ La delimitación de políticas en infancia es un hecho inédito en Paraguay así el Plan de la Infancia que tiene su antecedente en el Plan de Acción por la Infancia, de 1995 cuya orientación no se correspondía con el espíritu de la Convención y su aplicación fue nula.

⁴ Este Consejo, establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia (artículos 42 y 43), como parte del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez, es el consejo a nivel nacional conformado por representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio Público y de la Defensa Pública, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, los Consejos Departamentales y un representante de las organizaciones de la sociedad civil.

propuestas. Merece destaque el estilo de trabajo cooperativo que se logró establecer entre las organizaciones no gubernamentales y la secretaría alrededor de la elaboración de los instrumentos mencionados, y sobre los ejes temáticos y programáticos. Esto demuestra la posibilidad de cogestión de los sectores gubernamental y no gubernamental cuando existen consensos y, en este caso, la adhesión y guía general de la doctrina de la protección integral⁵.

Cabe señalar que los niños, niñas y adolescentes han tenido una plena participación en el proceso a través de numerosos talleres a los que fueron convocados diferentes organizaciones y representantes⁶.

Las Políticas de Niñez y Adolescencia se encuadran dentro de lo prescripto por la Convención sobre los Derechos del Niño y la doctrina de la protección integral, que básicamente conciben a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Estas políticas son definidas en el plan como “la orientación general para encaminar las acciones dirigidas a la niñez y la adolescencia, originada en una decisión de los más altos niveles del poder político del país”. Han sido pensadas para un periodo de implementación de 10 años (2003 al 2013). Reflejan acciones convergentes de dos tipos: “la formulación e implementación de políticas universales básicas con enfoque de derechos de los niños, que promuevan la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes y el diseño y la ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores esencialmente vulnerables de la niñez y la adolescencia”.

Las Políticas de Niñez y Adolescencia se operativizan en el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia⁷. Este último, a su vez, presenta en su contextualización diferentes marcos de referencia: conceptual, metodológico, normativo y político, un diagnóstico de situación y define los sujetos. Por otro lado, especifica la misión del plan que es la de: “promover la transversalización e institucionalización del enfoque de derechos de los niños en el conjunto de las políticas públicas impulsando y coordinando acciones de negociación y articulación de convenios con las instancias encargadas de diseñar políticas de reactivación económica y programas de combate a la pobreza, que contemplen componentes de educación, salud, agua y saneamiento y generación de empleo, es decir, todas las acciones básicas que afectan a la vida de los niños, niñas y sus familias”.

La estrategia principal es la del desarrollo institucional de los derechos de los niños y la movilización social para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Se enuncian las actividades por resultados esperados, con los responsables de

⁵ Doctrina jurídica base de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Código de la Niñez y la Adolescencia.

⁶ Organizaciones de niños, niñas y adolescentes que participaron de la formulación son: JOUCOVI (BECA), ONATS, Luna Nueva, Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia de San Bernardino (CMNASB), Parlamento Infante Juvenil, Proyecto Jóvenes en torno al Lago, Movimiento por la Obtención del Bienestar Estudiantil – Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (MOBE-FENAES), Hogar del Adolescente, JEM, CA-MI-VI, CONNATS, Ojo Altos Plan Paraguay, Niños Municipales, CADAC Capiatá, CODENI San Lorenzo, MOBE-FENAES Alto Paraná.

⁷ Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2003): Política Nacional de Niñez y Adolescencia POLNA. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia-Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Asunción.

llevarlas a cabo y los plazos que abarcan un quinquenio (2003 - 2008). Citamos los resultados por considerarlos de relevancia:

- Las Políticas de Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Acción han sido desarrollados.
- El Sistema Nacional de Protección y Promoción se ha instalado y fortalecido.
- El enfoque de derechos de los niños en los planes de acción del Estado se ha institucionalizado.
- Los modelos de acción focalizada se han coordinado y se han desarrollado nuevos modelos para cubrir vacíos en las rutas de atención.
- Los órganos locales del Sistema Nacional de Protección y Promoción se encuentran impulsando la ejecución de modelos focalizados.
- El fortalecimiento y monitoreo de la acción de los órganos locales del Sistema Nacional de Protección y Promoción se ha realizado efectivamente.
- Los derechos de los niños han sido profusamente difundidos a nivel nacional.

La instalación del Sistema Nacional de Protección y Promoción, más allá del complejo tema presupuestario y organizativo, es un tema político porque supone que los problemas que afectan a la infancia y adolescencia formen parte de la agenda política y se traduzcan en respuestas que contemplen mayor inversión social en los presupuestos públicos. Todo esto implica, como pasos necesarios, el reconocimiento de la mitad de la población total del país como sujeto de derecho y la jerarquización de la secretaría como cartera de nivel equiparable, en poder y fuerza política, a los demás ministerios de gobierno.

La secretaría saliente se abocó principalmente a dar inicio a la constitución de los Consejos de la Niñez y la Adolescencia en los niveles central, departamental y municipal, consejos que forman parte del Sistema Nacional de Protección y Promoción, según lo prescribe el Código de la Niñez y la Adolescencia. El funcionamiento de estos consejos dentro del sistema permitirá la atención de niños, niñas y adolescentes a través de la implementación de las Políticas de Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en los diferentes niveles de intervención.

Se han conformado el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, consejos municipales en las ciudades de San Bernardino y en Itacurubí de la Cordillera, y el Consejo Departamental de la Gobernación de Cordillera⁸. La lentitud en la conformación de los consejos tiene un componente político y organizativo, derivado de las dificultades propias que surgen en la implementación efectiva del sistema. Sin embargo, se han instalado 15 nuevas Consejerías por los Derechos de los Niños y Niñas (CODENIS) en municipios de los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Presidente Hayes, Guairá, Cordillera, Paraguari, Caazapá y Ñeembucú y existen 10 municipios más en vías de firmar convenios de instalación. Existen en total 107 CODENIS en el país⁹.

⁸ Los Consejos Departamentales y Municipales tienen un representante de niños, niñas y adolescentes.

⁹ Global... Infancia (2003). Info Deni. Año 6, N° 1, mayo, Asunción.

LA SECRETARÍA DEL NUEVO GOBIERNO

En la transición del gobierno del ex presidente González Macchi al actual, la CDIA elevó a las nuevas autoridades el perfil que debiera reunir la persona a ser designada como secretaria de la Niñez y Adolescencia. El documento contemplaba como características personales el conocimiento de la problemática del sector y de la doctrina de la protección integral, comprobada idoneidad y honestidad y un perfil político que permitiera la gestión e influencia necesaria dentro del contexto de gobierno. El presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, nombró a la arquitecta Gloria Estigarribia de Duarte como secretaria de la Niñez y Adolescencia, quien asumió el cargo el 19 de agosto y se mantuvo en él hasta el 21 de noviembre de 2003.

El sector de las organizaciones no gubernamentales de infancia, a través de la CDIA, estableció contactos con la secretaria a fin de continuar el trabajo ya iniciado de forma articulada y cooperativa a través del asesoramiento permanente que permita la puesta en marcha del plan. La nueva secretaria garantizó que el Plan Nacional de Acción y el Plan de Lucha contra la Explotación Sexual se llevarán a cabo, según un cronograma y prioridades a ser establecidos, como así también la mayor integración del trabajo de esta secretaría con los otros ministerios del gabinete.

Se observó con sorpresa y preocupación que se removió de la secretaría a técnicos de infancia de comprobada experiencia y trayectoria en el área, quienes habían sido los promotores del Plan Nacional y las Políticas de Niñez y Adolescencia. Para el sector de la sociedad civil esto representa una pérdida, ya que se trata de recursos humanos calificados que no podrán seguir sirviendo en la función pública.

La secretaría dispone de estos instrumentos básicos para continuar o iniciar programas, proyectos y acciones. En este sentido hay una ruta que seguir, consensuada por la mayoría de las instituciones del sector, por los propios niños, niñas y adolescentes, y respaldada por mandato de ley a través del Código de la Niñez y la Adolescencia. La actitud de las organizaciones no gubernamentales será siempre crítica y cooperativa.

El 28 de setiembre de este año fue publicada en un medio de prensa una entrevista realizada a la secretaria de la Niñez y la Adolescencia, Estigarribia de Duarte (diario *Abc Color*, 29 de setiembre de 2003). En ella, vertió opiniones apuradas acerca de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área infancia, responsabilizándolas de la existencia y permanencia de niños y niñas en la calle como forma de justificar los fondos destinados a ellos, así como manifestó su opinión acerca de un posible manejo no transparente de los fondos. Textualmente dijo que: “en nombre de los niños, [las ONGs] obtienen fondos y los distribuyen sin control oficial alguno con la consiguiente sospecha de desvío de sus fines originales para un enriquecimiento ilícito”. Luego, señaló que: “...es común escuchar: capacitación aquí, congresos allá, viajes y viáticos más allá, pero ningún resultado”. Manifestó también su intención de controlar desde la secretaría la suma de 40 millones de dólares manejada por entidades privadas para proyectos de infancia. Vaticinó además una vida de drogadictos y pandilleros a los niños, niñas y adolescentes que

están en situación de calle, lo que encuadra a estas opiniones dentro de la visión de la situación irregular.

La CDIA solicitó una reunión aclaratoria, ya que considera “que las expresiones utilizadas son un atropello de los derechos de las personas y de las organizaciones de infancia y adolescencia que durante más de 15 años hemos estado trabajando en condiciones precarias en la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes y cuyo resultado (uno de otros tantos), fue precisamente la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia Ley 1680/01 y la creación de la Secretaría”¹⁰.

Es lamentable que la secretaria de la Niñez, sin conocer a las personas y a las organizaciones del sector, vierta opiniones que tensan las relaciones y dificultan la aplicación del plan al que se comprometió la institución a su cargo.

Por otro lado, se necesitaría mayor precisión técnica y conocimiento del manejo de la administración de lo público en relación a las tareas que emprenderá esta institución, ya que los fondos que pueden ser controlados son los fondos que utilizan las ONGs provenientes de préstamos o donaciones que se han realizado al Estado paraguayo y en todo caso no cabe que sea una secretaria la que lo realice sino la institución constitucionalmente habilitada para ello, que es la Contraloría General del Estado¹¹.

La CDIA mantuvo la reunión aclaratoria con la secretaria de la Niñez y la Adolescencia el día 7 de octubre, durante la cual Estigarribia de Duarte afirmó que varias de las opiniones vertidas en la publicación no le pertenecen y que todo fue un error, aunque beneficioso de todas formas. La CDIA le solicitó que haga una rectificación a través de la prensa, pedido al que no se comprometió.

Nota del Equipo Editor: el 25 de noviembre de 2003 el Poder Ejecutivo nombró a la ex jueza Mercedes Brítez de Buzó como nueva titular de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. Ante este hecho, la CDIA y CODEHUPY emitieron un comunicado en el que expresaron su preocupación por los antecedentes de Buzó, quien como jueza realizó redadas policiales para “rescatar” a niños y niñas que trabajan en la calle, situación que provocó que ambas organizaciones presenten una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

ADECUACIÓN LEGISLATIVA

En este periodo se ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la explotación sexual infantil y la utilización de niños en la pornografía en sus apartados 1 y 2. Con esta ratificación se dispone de un instrumento más específico que llena el vacío jurídico que existía en esta materia y que había dado lugar a delitos imposibles de ser penalizados anteriormente.

¹⁰ Carta enviada por la secretaria general de la CDIA, Celeste Houdin, a la secretaria de la Niñez y Adolescencia, Estigarribia de Duarte, en fecha 2 de octubre del corriente año.

¹¹ En este orden de cosas, no se han conocido públicamente los resultados de la auditoría practicada por la CGR a la Secretaría de Acción Social del gobierno saliente sobre los fondos destinados a desarrollo social durante la gestión del anterior gobierno.

En la última semana de setiembre se ha dado media sanción, en la Cámara de Senadores, a la ratificación del Convenio OIT N° 138 Sobre la edad mínima (1973), y ha pasado a la Cámara de Diputados¹².

Los sectores a los que afecta la ratificación de este convenio se han manifestado públicamente. En paralelo a la ratificación se hace absolutamente necesario, dados los alcances y los antecedentes de oposición a la ratificación por los sectores afectados, la previsión de la aplicabilidad del mismo, los tiempos, actores e instituciones involucrados y que los mecanismos de implementación signifiquen siempre la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y no la represión y judicialización de la pobreza.

Es de resaltar la elección, en febrero de 2003, de una mujer paraguaya, Rosa María Ortiz¹³, como integrante del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, hecho inédito en el área de la infancia. Esta elección fue realizada en el marco de la Octava Reunión de los Estados Parte de la Convención de los Derechos del Niño. La presencia de Paraguay en este comité tiene un alto valor en cuanto a representación en sí misma y a posibilidades de un seguimiento más efectivo a la convención en el país.

Fue sancionada y promulgada la Ley N° 2.169/03 que establece la mayoría de edad, mediante la cual se unifica a los 18 años el fin de la niñez y la adquisición de la mayoría de edad civil o la plena capacidad de hecho, que antes se alcanzaba recién a los 20 años. De este modo, en la actualidad están ya establecidos a los 18 años de edad la adquisición de ciudadanía electoral, la plena capacidad laboral, la capacidad civil y el fin de las medidas de protección especial para la infancia.

Un proyecto de ley de paternidad y maternidad responsables fue presentado por la ex senadora Hilda Mayeregger, presidenta de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores en la anterior legislatura. El proyecto se encuentra en estudio en la actualidad, aunque son muchos los reparos que se le formularon. De acuerdo a su exposición de motivos, el proyecto de ley tiene por objeto allanar los obstáculos legales que dificultan el rápido reconocimiento de la filiación mediante el establecimiento de un procedimiento administrativo de carácter no contencioso ante el Registro Civil para poder lograr el reconocimiento voluntario de ambos progenitores; la disposición de medidas de carácter civil para sancionar a los progenitores que se nieguen a reconocer a sus hijos y otras medidas concretas que buscan allanar el acceso a la justicia de las madres solas y los niños/as que demandan judicialmente la filiación, por ejemplo, disponiendo la gratuidad de la prueba pericial de sangre en todos los casos.

Un borrador de anteproyecto de ley sobre protección a las víctimas de la violencia sexual está siendo trabajado por diversas instituciones en la actualidad. Esta iniciativa llenará un vacío jurídico al respecto que afecta a numerosas niñas y adolescentes mujeres¹⁴.

¹² Nota del Equipo Editor: el Convenio 138 fue aprobado por el Congreso Nacional el 27 de noviembre y pasó al Poder Ejecutivo.

¹³ Conocida y meritoria activista por los derechos de la infancia.

¹⁴ Iniciativa impulsada por el Proyecto VOCES, del BICE, Oficina Católica de la Infancia.

DERECHO A LA PROTECCIÓN

Explotación sexual

Esta problemática, que incluye al abuso sexual, al turismo sexual, al tráfico, la pornografía infantil y la explotación sexual tradicional y comercial (o prostitución infantil)¹⁵, oculta por muchos años, se hace cada vez más visible en todas las formas mencionadas y comienza a ser denunciada con más frecuencia a través de los medios de prensa y en las instancias correspondientes. Es una forma de esclavitud cruel a la que están sometidos miles de niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Esta problemática cobra ribetes muy particulares y se potencia en la zona de las tres fronteras (Paraguay, Brasil y Argentina), donde el tráfico es intenso, obedeciendo a redes de verdaderos delincuentes que implican a autoridades locales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene desarrollando en esta área un trabajo de articulación de instituciones y servicios, capacitación y difusión a través de la creación de comités locales de lucha contra la explotación sexual infantil y la apertura de centros de atención a las víctimas.

En particular, los casos de tráfico de adolescentes mujeres han aumentado a países como Perú, Argentina y en especial a España. Dado que la policía española ha comenzado a desbaratar varias bandas de traficantes se han encontrado al menos 30 jóvenes paraguayas menores de edad que habían sido llevadas bajo promesas de trabajo y que se encontraban en situación de explotación sexual (Informativo Mujer N° 161. Centro de Documentación y Estudios [CDE]).

Un plan contra la explotación sexual infantil

El Estado ha cumplido entre el año 2002 y 2003 la tarea de formular un plan nacional contra la explotación sexual, con la que se había comprometido en el Congreso de Estocolmo, y que le fuera requerida nuevamente en el Congreso de Yokohama.

Se realizó una consulta nacional en octubre de 2002 y a través de 5 mesas sectoriales que dieron amplia participación para que las diversas instituciones y personas que trabajan en esta lucha pudieran dar su aporte y lograr consenso sobre líneas de acción para lo que es hoy el Plan para la Prevención y la Eliminación de la Explotación Sexual en el Paraguay¹⁶.

A su vez este plan está articulado y armonizado con el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia. El plan concibe resultados, actividades por acciones, res-

¹⁵ Las organizaciones defensoras de los derechos de la infancia recomendamos no utilizar el concepto de “prostitución infantil” al referimos a niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual ya que este concepto supone un consentimiento informado de parte de los sujetos. Recomendamos la utilización de “explotación sexual”, en el cual queda claro la posición de victimización y la utilización de niños, niñas y adolescentes sin el consentimiento informado de éstos y éstas.

¹⁶ Este plan ha sido impulsado por la Mesa para la Prevención y la Erradicación de la Explotación Sexual Infantil, conformada por alrededor de veinte instituciones gubernamentales y no gubernamentales y el proceso ha sido coordinado por la CDIA con el apoyo de la OIT y UNICEF Paraguay.

ponsables en llevarlas a cabo y un cronograma de ejecución. Contempla de forma integral las distintas acciones a ser emprendidas por los diversos actores e incluye metas hasta el año 2007.

El objetivo general del plan es “la implementación de políticas públicas efectivas para la prevención y eliminación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes”. Los objetivos específicos son:

- se releva y analiza la problemática de la explotación sexual infantil y de adolescentes en Paraguay;
- las instituciones de los sectores público y privado y la ciudadanía están sensibilizados y asumen su rol sobre la problemática de la explotación sexual niños, niñas y adolescentes;
- las instituciones de los sectores público y privado y la sociedad civil están articulados en el marco del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Infantil y cumplen su rol para la ejecución, monitoreo y evaluación;
- se adecua la normativa para la prevención, protección y punición de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, y los operadores judiciales priorizan los casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, respondiendo de forma eficaz y eficiente;
- los niños, niñas y adolescentes explotados/as sexualmente son atendidos de forma integral y eficaz;
- se previenen eficazmente los casos de explotación sexual infantil y de adolescentes;
- la ciudadanía y los actores relativos al tema realizan control social integral de forma eficiente; y
- se monitorea y evalúa el Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Infantil.

Este plan ya ha sido presentado a la Secretaría de la Niñez del gobierno saliente y se espera que el nuevo lo ponga en marcha.

La explotación sexual que no se percibe

Una práctica cultural inductora de la explotación sexual infantil son los “concursos de modelaje y belleza” para niños, niñas y adolescentes promovidos por la prensa y financiados por empresarios del área belleza, ropa interior y de juguetes.

Más allá de un cuestionamiento moral, ya que no se trata de eso, se cuestiona la utilización de niños, niñas y adolescentes, en especial del sexo femenino, para la comercialización de productos y para reforzar parámetros de utilización de niñas y adolescentes mujeres como objetos de deseo por parte de los hombres más que como sujetos de deseo. Resta señalar el efecto producido –desde un punto de vista evolutivo– de la erotización precoz y el escaso valor educativo y formativo de dichas propuestas.

Estas propuestas, salidas del imaginario social de nuestra cultura y reforzadas aún más por ellas, en vez de promover otras ideas, fomentan y preparan el contexto donde la explotación sexual infantil se hace posible. La responsabilidad social recae en este caso en el empresariado y en los medios de prensa.

MALTRATO INFANTIL

Esta problemática sigue siendo preocupante en todas sus formas ya que, más allá de los casos de maltrato grave y abuso sexual, el maltrato está instalado dentro de la relación adulto - niño - niña como parte de las pautas culturales de crianza. En otras palabras, niños, niñas y adolescentes se desarrollan dentro de una cultura maltratante y autoritaria, que recurre a los castigos físicos y al maltrato emocional como forma de educar y disciplinar. Sin embargo, en función de todo el trabajo realizado, comienza la sociedad civil a tener más conciencia y a solicitar alternativas a los métodos de castigo físico en la crianza.

Una de las recomendaciones al respecto del Comité de Derechos del Niño fue la abolición de los castigos físicos en las escuelas¹⁷. Si bien existen esfuerzos desde algunos programas implementados desde el Ministerio de Educación y Cultura, como las Escuelas Activas¹⁸ y las Escuelas Vivas, y en mayor medida desde las organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta área, el castigo físico en las escuelas sigue existiendo en Paraguay de forma alarmante.

La hipótesis indica que mayores son los índices de maltrato y menor el impacto de las campañas de difusión y el trabajo de prevención y control social propio del sistema educativo y de la comunidad educativa en la medida que más alejadas se encuentran las escuelas del centro (las rurales). Coincide también con culturas y estructuras locales altamente autoritarias¹⁹.

Sin embargo, citamos a continuación un procedimiento altamente violatorio de los derechos de la infancia en una escuela pública de la ciudad de San Lorenzo sobre el que alertó la CDIA a través de un comunicado con el siguiente título “Cuánto daño pueden causar las instituciones a los niños y niñas”²⁰. El 16 de setiembre aparece en la tapa del diario Popular el titular “Maestra desnudó a sus alumnos”, refiriéndose al hecho ocurrido en una escuela de San Lorenzo en el que niños y niñas del 4° grado de primaria habían sido humillados por autoridades de dicha institución educativa. Ante un hecho de sustracción de dinero a las profesoras, éstas ordenaron desnudarse a los niños y niñas sobre quienes recaía la sospecha. Asimismo, las profesoras

¹⁷ Comité de Derechos del Niño (2001): Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Paraguay. Doc. Onu CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre del 2001, párr. 35 - 36.

¹⁸ Las Escuelas Activas son un proyecto del Ministerio de Educación y Cultura con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹⁹ Información proveniente del Proyecto Fortalecimiento de la organización y participación infantil en el ámbito escolar y comunitario, llevado a cabo en veinte escuelas de Ybucú y Acahay por Plan Internacional Paraguay a través de las organizaciones Rondas - Vincularte.

²⁰ Comunicado enviado a la prensa por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) el 16 de setiembre de 2003.

avisaron a la Comisaría Primera de San Lorenzo denunciando “un caso de robo” y se produjo la intervención e ingreso de policías al centro educativo.

En el comunicado, la CDIA “manifiesta su repudio y solicita a las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura y a la Defensoría de la Niñez y Adolescencia tomar las medidas pertinentes para resarcir el daño a quienes vulneraron en forma directa los derechos de niños y niñas y aquellas personas que por omisión son igualmente responsables de este hecho de maltrato”.

En este caso se cometen violaciones a los derechos de la infancia por parte de las docentes, en primer lugar, y de la policía, en segundo término, utilizando procedimientos contrapuestos a lo que prescribe la Ley N° 1.680/01. Por último, el medio en cuestión cometió una violación al artículo 29 del código, que prohíbe la publicación en los medios de fotografías o datos que permitan identificar a un niño, niña o adolescente víctima o autor supuesto de un hecho punible. El tratamiento del medio fue denigrante, irrespetuoso y estigmatizante, profundizando el daño sufrido. Cabe resaltar que es habitual en los medios que niños, niñas y adolescentes sean víctimas de estos abusos, porque se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad a raíz de su menor acceso a recursos económicos y posición social desaventajada²¹.

En varias escuelas se reportan procedimientos de supuesta corrección disciplinaria que son altamente maltratadores. Se dan casos de uso de altoparlantes por parte de los docentes para llamar la atención de niños y niñas durante los recreos cuando incurren en “inconductas” (por ejemplo, correr en los recreos, que es una “falta” sistemáticamente atacada por los docentes). Otra comunicación llamativa es la de la instalación de un comité de niños y niñas dentro de una Escuela Viva para sancionar a los que corren en el recreo.

Estos casos nos señalan la poca comprensión de lo que es una escuela activa, con la utilización de niños y niñas para la realización pautas de los adultos. Esto induce a pensar que los objetivos de las escuelas vivas podrían no estar cumpliéndose, a pesar de que la propaganda institucional del MEC señala que la participación y la expresión de niños y niñas ya son metas alcanzadas en estas comunidades educativas²².

Acciones contra el maltrato infantil

En relación a otras acciones en contra del maltrato infantil, fue realizada una campaña contra el abuso sexual a nivel nacional por la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) denominada “Digamos no al abuso sexual”, lanzada en la Semana por Derechos del Niño y la Niña, del 19 de agosto al 19 de setiembre.

²¹ Trascendió la información de que las docentes fueron retiradas de sus cargos, pero no conocemos si hubo o no instrucción de sumario ni sus consecuencias. Tampoco se ha informado sobre la intervención de la Defensoría de la Niñez en este caso.

²² Las informaciones acerca de las Escuelas Activas provienen de comunicaciones personales de técnicos de organizaciones no gubernamentales que desarrollan proyectos en ellas.

Una de las dificultades en la atención integral a niños, niñas y adolescentes en situación de maltrato es la ruta crítica: es decir, una vez denunciado y verificado un caso de maltrato, cuál es la ruta, instituciones y procedimientos a ser utilizados para garantizar los derechos a la protección de las víctimas.

Esta ruta crítica ha sido siempre un gran vacío, con intervenciones inadecuadas las más de las veces, que generaron prolongadas internaciones de los sujetos e inasistencia de los entornos familiares donde se producía el maltrato, dejándose intacta la situación familiar que generaba el hecho.

Se están llevando a cabo desde la Secretaría de la Niñez y Adolescencia reuniones interinstitucionales dentro del marco del Plan Nacional de Acción, que convocan a la Corte Suprema de Justicia, a la Defensoría Pública, al Ministerio Público, los Ministerios de Educación y Salud Pública, y al sector de las organizaciones no gubernamentales, para la redacción de un manual de procedimientos para la atención en casos de maltrato y para la manutención del vínculo. El proceso de redacción de este manual mostrará las lagunas institucionales y de procedimiento que necesitarán ser subsanadas para una atención integral y permitirá articular acciones dentro del marco del Plan Nacional de Acción.

EXPLOTACIÓN ECONÓMICA

La explotación económica está en directa relación con la pobreza creciente en Paraguay, durante el 2003 en particular. Representa una trasgresión básica de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Los sectores que visiblemente aparecen como característicos son la mendicidad en la calle de niños y niñas paraguayos/as e indígenas, el trabajo infantil en calle y en lugares como supermercados, en el vertedero de basura de la Municipalidad de Asunción, en Cateura, en carboneras y cervecerías, bajo condiciones que se deterioran cada vez más, existiendo escaso control y acompañamiento, salvo el que ejercen algunas ONGs.

Sin embargo, hay experiencias de investigación y diagnóstico que continúan desarrollándose, como los estudios sobre adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros, que servirán de base para ulteriores acciones específicas²³.

JUSTICIA JUVENIL

La situación de los adolescentes privados de libertad ha empeorado radicalmente desde octubre de 2002, y fue agudizándose en el 2003 debido a las dificultades del gobierno anterior para realizar una administración racional de los recursos, por la marginación sistemática de la que este sector es víctima, por los cambios constantes en las direcciones a cargo y por un alejamiento de los operadores del sistema de la doctrina de la protección integral para volver a la antigua doctrina de la situación irregular.

²³ Realizadas por OIT - IPEC y Global Infancia.

El Sistema Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAI), la entidad oficial que tiene la responsabilidad de diseñar y administrar las políticas dirigidas a este sector, se encuentra intervenido actualmente y el Centro Educativo de Itauguá posee un nuevo director nombrado a finales del mes de setiembre.

Centro Educativo de Itauguá

El Centro Educativo Itauguá ya no dispone de los programas educativos con los que se inició, habiéndose convertido en un simple lugar de reclusión, lo que muestra las dificultades de proyectos sustentables (por falta de voluntad política) en esta área. El Proyecto AMAR²⁴ ha finalizado el apoyo al centro y varias organizaciones no gubernamentales que apoyaban la propuesta educativa se han retirado al observar la inexistencia de condiciones mínimas para continuar con las acciones emprendidas en los cuatro últimos años.

En 2003 se produjo, como consecuencia de este deterioro de las condiciones de reclusión, la muerte de un adolescente en un intento de fuga al ser disparado por un guardia perimetral. Este hecho mostró que el guardia poseía balas de plomo en vez de las de goma, como está indicado en la normativa internacional para adolescentes en situación de privación de libertad.

Son preocupantes los siguientes hechos:

- En el transcurso de 15 días durante el mes de setiembre se produjeron 13 casos de heridas con arma blanca entre los adolescentes, lo que muestra un descontrol y falta de mecanismos de contención mínimos. Observadores de la Comisión de Visita a Centros de Reclusión comunicaron que se podían observar manchas de sangre en el piso de varios lugares del centro y seguir la pista hasta los pabellones donde se encuentran los jóvenes.
- Los 56 educadores no cobran su salario desde el mes de mayo.
- Las condiciones de limpieza son inexistentes.
- El comedor ya no funciona como tal, hay escasez de alimentos y no existen utensilios para las comidas.
- La atención de salud ha decaído ostensiblemente y no se dispone de medicamentos.
- Hay un aumento marcado de jóvenes en drogadicción, lo que potencia la violencia y señala la falta de control en el tráfico de drogas que está ocurriendo dentro del centro. También han recrudecido las bandas.
- Existe superpoblación de reclusos, con 187 adolescentes dentro de la franja de 14 a 17 años, lo que muestra una ineficiencia marcada del sistema en implementar otras medidas diferentes a la reclusión de libertad²⁵.
- No existen corta candados para casos de emergencia, ni llaves para abrir las bocas de agua y no se han ensayado procedimientos de evacuación. Todas estas son condiciones mínimas de seguridad.

²⁴ Proyecto Asistencia a Menores en riesgo de la Secretaría de Acción Social y la Comunidad Europea.

²⁵ Recuérdese que por la nueva Ley Penal Juvenil, incorporada en la Ley Nº 1.680/01, la privación de libertad deberá ser la última medida a ser aplicada.

- Un hecho positivo es que continúa en funcionamiento la escuela.

Otros centros de reclusión

En la Penitenciaría de Concepción han quedado en la antigua cárcel 13 o 14 adolescentes, ya que los adultos se han mudado a nuevas instalaciones. Este es un hecho positivo, ya que indica la separación de los adultos de los adolescentes, como lo indican las normativas.

En la cárcel de Encarnación se distribuyeron las poblaciones de adultos y adolescentes en pisos diferentes, lo que indica una mejora de las condiciones.

En general, se observaron menos irregularidades y algunas medidas fueron promovidas como la compra de extintores de fuego y el mejoramiento de las cocinas y condiciones de higiene²⁶.

A modo de conclusión podemos observar que llama la atención que el centro de reclusión que más ha dejado deteriorar el gobierno anterior haya sido el de Itauguá, centro modelo en su momento y reflejo de un intento valioso de implementar la doctrina de la protección integral para los adolescentes en conflicto con la ley.

Detenciones arbitrarias

Continúan, como lo hemos reportado en el 2002, las detenciones arbitrarias en especial de niños y adolescentes en las zonas de trabajo tales como la Terminal de Ómnibus y en barrios periféricos de la ciudad, aduciendo la policía motivos de investigación o por falta de documentación de identidad personal.

Transcribimos una nota relativa al tema y que ejemplifica la rampante trasgresión de derechos:

“Esta semana, uno de mis alumnos que tiene 16 años de edad pasó la noche en una comisaría metropolitana porque no tenía una cédula de identidad. El adolescente fue esposado, golpeado y humillado por uno de los policías durante el procedimiento. Mi alumno pasó la noche compartiendo una celda con dos adolescentes más, uno de 15 años y el otro de 13 años, los dos conocidos míos de la comunidad donde trabajo. También una persona mayor de edad estaba en la celda con los adolescentes. Cuando mi alumno fue liberado (después de más de doce horas de demorado en la comisaría) fue puesto bajo la custodia de su madre, me contó lo que pasó y fui a verificar los datos. Al principio, cuando pregunté sobre los otros dos adolescentes, quienes supuestamente todavía se encontraban detenidos en la comisaría, el policía que estaba en la recepción negó que tenían menores de edad detenidos allí. Buscaba en su libro de informes, pero no encontró los nombres ni informaciones sobre la detención de algunos adolescentes. Cuando insistí y mencioné que mi alumno había compartido la celda con ellos anoche, cambió la historia. Me contaron que había dos adolescentes, pero que no fueron detenidos, sólo ‘demorados’. Al insistir más logré

²⁶ Estas informaciones provienen del Informe de la Comisión de Visita a Centros de Reclusión elevado al Ministro de Justicia y Trabajo saliente, en agosto de 2003.

hablar con el adolescente de 15 años, quien me contó que fueron ‘demorados’ hacía cuatro días (que corresponde con los testigos de su demora en su comunidad)...’²⁷.

Además, en este caso, la Fiscalía no estaba informada. Lo alarmante de estas detenciones, además de ser ilegales, es que habrá varios casos que al no estar ligados a programas de ONGs, como el citado, pasan desapercibidos, hecho que favorece mucho más la impunidad.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Si bien las trasgresiones a los derechos de niños, niñas y adolescentes continúan, también continúa desarrollándose y ejercitándose su derecho a participar.

La participación crece y no se puede detener ya que forma parte de la evolución de la democracia en las bases y del espíritu de solidaridad existente: crece en los hogares, en las instituciones educativas y en los espacios públicos. Se observa un crecimiento en la cantidad de organizaciones juveniles espontáneas que se conforman y las ligadas a proyectos de organizaciones no gubernamentales que trabajan con los diferentes sectores de adolescentes.

También aumenta de forma lenta pero firme la participación de niños, niñas y adolescentes en instancias formales como gobiernos escolares, municipales, parlamentos infante - juveniles y, fundamentalmente, mediante la inclusión del sector en los Consejos Municipales (San Bernardino) y en el Consejo Departamental (Cordillera) prescriptos por el código. En estas instancias la participación se orienta hacia la toma de decisiones locales, donde la voz de ellos y ellas comienza a ser escuchada.

Desde la anterior gestión de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, la participación ha sido un eje de derechos particularmente impulsado por la institución desde su misma metodología, como en su participación activa y apoyo a los eventos realizados en la Semana por los Derechos del Niño y la Niña.

La Semana por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia es un evento que siempre impulsa la participación como derecho²⁸. En el año 2003 su lema ha sido “Nuestros derechos no se dividen, todos son importantes”. La participación de niños, niñas y adolescentes ha sido amplia y han trabajado en modalidad de taller el tema “El país que queremos”.

Paraguay también ha sido representado por cuatro jóvenes del grupo Jóvenes en contra de la Violencia (JOUCOVI) y la Plataforma Infante Juvenil en un evento desarrollado en la ciudad de Brasilia, en setiembre de este año.

DERECHO A LA IDENTIDAD

Este es uno de los derechos básicos al que deberían tener acceso niños, niñas y adolescentes al momento de su nacimiento. Sin el registro de sus nacimientos, ellos

²⁷ Comunicación escrita de Maureen Herman, directora ejecutiva de la ONG ProJOVEN, que trabaja con adolescentes infractores en la zona del Bañado, a cuyos programas asiste al joven mencionado en la cita.

²⁸ Impulsada por la CDIA reúne a más de 40 organizaciones en su implementación, se realiza todos los años del 9 al 16 de agosto.

y ellas no existen, y esto conlleva consecuencias de marginación en el momento de acceso a la escuela. En segundo lugar, la indocumentación posibilita la impunidad en delitos tales como el tráfico, el arresto ilegal y el comercio de niños, niñas y adolescentes. Por último, subdimensiona la población a la hora de la inversión social.

En una investigación realizada por el Proyecto AMAR se estimó a través del cruzamiento de datos provenientes de nacimientos estimados por año, mortalidad infantil estimada, nacimientos netos, nacimientos vivos y los registrados civilmente, que entre los años 1990 y 1999 no fueron inscriptos 585.000 niños, niñas y adolescentes²⁹.

Esta situación fue alertada en especial por organismos internacionales, quienes impulsaron diversas campañas de inscripción a nivel nacional en coordinación con las CODENIS y la Pastoral del Niño, que eran las organizaciones locales que recibían la demanda³⁰.

La Dirección General de Registro Civil ejecutó, con el apoyo de los organismos citados, campañas de inscripción masiva y en cuatro años inscribió a 119.008 niños; sólo en el año 2003 se inscribió a 32.713 niños y niñas en un periodo de cuatro meses. Las inscripciones abarcaron 141 comunidades de 15 departamentos, con un costo de aproximadamente de 10.000 guaraníes por inscripción.

La deuda pendiente del Estado paraguayo es el registro de 465.992 niños, niñas y adolescentes.

RECOMENDACIONES

- Es de crucial importancia la implementación del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia para la puesta en marcha de programas y acciones concretas a sectores específicos de la población de niños, niñas y adolescentes.
- Se hace necesario también continuar con la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia en la fase de puesta en marcha del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos con la conformación de los consejos en los diferentes niveles.
- Es necesaria una implementación plena del código dentro del Poder Judicial y una capacitación permanente de los operadores judiciales.

La inversión social en infancia deberá aumentar a través de fondos presupuestarios y la solicitud de préstamos.

- La difusión de los derechos del niño, niña y adolescente es una necesidad constante que necesita de mecanismos permanentes a fin de permear aspectos de la cultura aún transgresores de los derechos de la infancia.
- Es de vital importancia el trabajo cooperativo de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil con los organismos de gobierno a fin de llevar adelante el plan y las políticas.

²⁹ Investigación llevada a cabo por Roberto Céspedes, Proyecto AMAR, en fase de publicación.

³⁰ Nos referimos a UNICEF Paraguay y el Proyecto AMAR