



**Convención sobre los
Derechos del Niño**

Distr.
GENERAL

CRC/C/28/Add.20
21 de julio de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS
PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCION**

Informes iniciales que los Estados Partes debían presentar en 2000

PAPUA NUEVA GUINEA*

[23 de abril de 2002]

* La Secretaría tiene a disposición de quienes deseen consultarlos, únicamente en el idioma en que fue presentado, el documento, un resumen ejecutivo y numerosos anexos pertinentes.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN	1 - 73	7
A. Medidas adoptadas para armonizar el derecho y la política nacionales con las disposiciones de la Convención.....	1 - 3	7
B. Mecanismos existentes o previstos en los planos nacional o local para coordinar las políticas relativas a los niños y vigilar la aplicación de la Convención.....	4 - 16	8
C. Voluntad política de aplicar la Convención.....	17 - 21	11
D. Proporción de los recursos presupuestarios destinada a la infancia.....	22 - 32	12
E. Evaluación de la incidencia sobre los niños del presupuesto, las políticas y leyes del país	33 - 36	15
F. Medidas activas y apropiadas para que los adultos y los niños conozcan ampliamente la Convención.....	37 - 49	16
G. Capacitación sobre los derechos humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño destinada a personas que trabajan con niños	50 - 58	19
H. El proceso de elaboración del informe inicial	59 - 61	21
I. Traducción, publicación y difusión del informe inicial	62 - 64	22
J. Reforma legislativa y referencia a la Convención en los tribunales.....	65 - 66	23
K. Medidas para recopilar datos con el fin de elaborar programas para los niños	67 - 71	23
L. Necesidad de asistencia técnica	72 - 73	24
II. DEFINICIÓN DEL NIÑO (ARTÍCULO 1)	74 - 105	25
III. PRINCIPIOS GENERALES	106 - 139	31
A. No discriminación (artículo 2).....	106 - 121	31
B. El interés superior del niño (artículo 3)	122 - 128	35

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. (continuación)		
C. El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo del niño (artículo 6)	129 - 131	37
D. El derecho del niño a expresar sus opiniones y a ser oído en procedimientos judiciales y administrativos (artículo 9).....	132 - 139	39
IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	140 - 173	41
A. El derecho a un nombre y a una nacionalidad (artículo 7)	140 - 145	41
B. El derecho a preservar la identidad sin injerencias ilícitas (artículo 8).....	146 - 149	43
C. El derecho a la libertad de expresión (artículo 13)	150 - 155	44
D. El derecho de acceso a una información apropiada (artículo 17).....	156 - 166	45
E. El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14)	167	49
F. El derecho a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15).....	168 - 169	49
G. El derecho a la protección de la vida privada (artículo 16)	170	50
H. El derecho a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a) del artículo 37)	171 - 173	50
V. ENTORNO FAMILIAR Y OTROS TIPOS DE TUTELA.....	174 - 224	51
A. Orientación de los padres (artículo 5).....	174 - 186	51
B. Responsabilidad de los padres (párrafos 1 y 2 del artículo 18)	187 - 195	54
C. Separación del niño de los padres (artículo 9).....	196 - 204	57
D. Reunión de la familia (artículo 10).....	205 - 207	59
E. Pago de la pensión alimenticia (párrafo 4 del artículo 27)	208 - 209	60
F. Niños privados de su medio familiar (artículo 20)	210 - 213	60
G. Adopción (artículo 21).....	214 - 219	61

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. (continuación)		
H. Traslado y retención ilícitos de niños (artículo 11)	220	62
I. Abuso y descuido de los niños (artículo 19), con inclusión de su recuperación física y psicológica y reintegración social (artículo 39).....	221 - 222	62
J. Examen periódico de las condiciones de internación (artículo 25).....	223	63
K. Datos desglosados sobre el número de menores afectados.....	224	63
VI. SALUD Y BIENESTAR BÁSICOS.....	225 - 270	63
A. Supervivencia y desarrollo (párrafo 2 del artículo 6)	225 - 250	63
B. Niños discapacitados (artículo 23).....	251 - 255	72
C. La salud y los servicios de salud (artículo 24).....	256 - 265	73
D. Seguridad social y servicios e instalaciones de guarda de niños (artículo 26 y párrafo 3 del artículo 18)	266	77
E. Nivel de vida (párrafos 1 a 3 del artículo 27)	267 - 270	77
VII. EDUCACIÓN, OCIO Y ACTIVIDADES CULTURALES.....	271 - 339	78
A. El sistema nacional de educación, incluida la formación y la orientación profesionales (artículo 8)	271 - 329	78
B. Objetivos de la educación (artículo 29).....	330 - 333	92
C. Esparcimiento y actividades recreativas y culturales (artículo 31).....	334 - 339	94
VIII. MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL.....	340 - 403	95
A. Niños en situaciones de emergencia	340 - 360	95
1. Servicios de protección de menores	340 - 343	95
2. Niños refugiados (artículo 22)	344 - 346	97

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VIII. A. (continuación)		
3. Niños en conflictos armados, recuperación psicológica y reintegración social (artículos 38 y 39).....	347 - 355	98
4. Los niños en los desastres naturales.....	356 - 360	100
B. Niños en conflicto con la ley	361 - 381	102
1. Administración de justicia de menores (artículo 40)	361 - 373	102
2. Penas impuestas a los menores (apartado a) del artículo 37)	374 - 375	105
3. Niños encarcelados o en prisión preventiva, privados de su libertad (apartados b), c) y d) del artículo 37)	376 - 378	106
4. Recuperación física y psicológica y reintegración social (artículo 39).....	379 - 381	107
C. Niños en situaciones de explotación.....	382 - 403	108
1. Explotación económica, incluido el trabajo infantil (artículo 32).....	382 - 386	108
2. Uso indebido de drogas (artículo 33).....	387 - 391	109
3. Venta, trata y secuestro (artículo 35)	392 - 395	111
4. Explotación y abusos sexuales (artículo 34).....	396 - 403	113

Anexos*

* La Secretaría tiene los anexos a disposición de quienes deseen consultarlos.

Lista de siglas que aparecen en el texto

SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
BCG	Vacuna antituberculosa (bacilo de Calmette-Guerin)
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana
ONG	Organización no gubernamental
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
OMS	Organización Mundial de la Salud

I. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

A. Medidas adoptadas para armonizar el derecho y la política nacionales con las disposiciones de la Convención

1. El Gobierno de Papua Nueva Guinea ratificó oficialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, sin reservas, con el depósito oficial de los instrumentos correspondientes en marzo de 1993. De ese modo, el Gobierno se comprometió a cumplir las disposiciones de la Convención mediante la legislación interna. Hasta la fecha el Gobierno no ha invocado el proceso en virtud del cual los artículos de la Convención podrían aplicarse en el plano nacional mediante legislación habilitante. Esto requeriría la aprobación de nuevas leyes por el Parlamento o la reforma de las leyes vigentes que contengan disposiciones relativas a los derechos del niño. Papua Nueva Guinea todavía debe adoptar las medidas básicas de aplicación.

2. A continuación se indican las leyes de Papua Nueva Guinea en que se establecen los derechos del niño, que diversos órganos gubernamentales se encargan de aplicar:

- Constitución;
- Ley de asistencia al menor;
- Ley de adopción;
- Código Penal;
- Ley de reconocimientos de las tradiciones;
- Ley de Tribunales de Distrito;
- Ley de la prueba;
- Ley de delitos menores;
- Ley de adopción de niños;
- Ley de protección de esposas y niños abandonados;
- Ley de la infancia;
- Ley de ejecución del pago de alimentos;
- Ley de matrimonio;
- Ley de procedimientos judiciales matrimoniales;
- Ley de difamación;
- Ley de empleo;
- Ley de Tribunales de Menores;

- Ley de información; y
- Ley de cumplimiento común de órdenes de custodia.

3. Es necesario urgentemente reformar esas leyes para armonizarlas con las normas establecidas por la Convención. El Departamento del Fiscal General inició en 1997 un amplio proceso de revisión legislativa que está a punto de concluir.

B. Mecanismos existentes o previstos en los planos nacional o local para coordinar las políticas relativas a los niños y vigilar la aplicación de la Convención

4. El Gobierno de Papua Nueva Guinea no tiene en la actualidad una función clara ni marca una dirección precisa en lo que respecta a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. No se ha adoptado ninguna decisión de política ni ninguna directriz respecto a qué organismo gubernamental debe adoptar la función dirigente al respecto. Tampoco hay política alguna que señale el proceso o los plazos de aplicación de la Convención.

5. En 1994, un año después de haberse ratificado la Convención, el Presidente del Parlamento Nacional propuso establecer una Comisión Parlamentaria de vigilancia de la situación de las mujeres y los niños. Esa Comisión se reunió únicamente una o dos veces y luego dejó de reunirse.

6. En cumplimiento de la Ley de asistencia al menor se estableció un Consejo Nacional de Asistencia al Menor que depende del Departamento del Interior y de la Juventud y al que se prestaron informes sobre las declaraciones formuladas y los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia. En 1995 ese Consejo manifestó que se proponía reformar la legislación en virtud de la cual había sido establecido (la Ley de asistencia al menor de 1949) a fin de tener en cuenta las prioridades de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Cumbre Mundial a favor de la Infancia. Sin embargo, el Consejo Nacional de Asistencia al Menor, que preside el Director de Asistencia al Menor, sólo ha funcionado esporádicamente en los dos últimos decenios, y durante los últimos tres años no ha llevado a cabo actividad alguna.

7. No se ha establecido ningún nuevo órgano, comisión o institución nacionales para coordinar la aplicación de la Convención o para realizar las tareas de supervisión y presentación de informes. En ausencia de una actividad oficial ha reinado la confusión sobre quién tenía la responsabilidad de coordinar, supervisar y presentar informes sobre la aplicación de la Convención. Esa tarea ha pasado por tres diferentes órganos gubernamentales: la Sección de Tratados Internacionales del Departamento de Relaciones Exteriores, la Oficina de Asistencia al Menor y la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución.

8. Actualmente, la responsabilidad de supervisión y de presentación de informes respecto de la Convención recae en un Comité de Trabajo sobre los Derechos del Niño de carácter muy abierto establecido por la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución e integrado por representantes de departamentos gubernamentales competentes y de ONG. Ese Comité dependía al principio de la Sección de Tratados Internacionales del Departamento de Relaciones Exteriores y servía de mecanismo para cumplir las obligaciones de presentación de informes, concretamente la preparación del informe inicial. Sin embargo, el Comité inicial se reunió

únicamente cinco veces y no llegó a completar su tarea. El actual Comité de Trabajo sobre los Derechos del Niño volvió a ser convocado en 1998 por la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución dependiente del Primer Secretario Adjunto de Planificación Sectorial a raíz de su participación en la reunión regional de Asia y el Pacífico de organismos de coordinación de la Convención. A solicitud de la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución, la oficina del UNICEF en Papua Nueva Guinea proporcionó apoyo técnico a corto plazo al Comité con el objeto de preparar el informe inicial. Esa asistencia se proporcionó periódicamente a lo largo de un período de seis meses (de octubre de 1998 a abril de 1999).

9. El Comité de Trabajo no tiene mandato político, estatutos ni recursos para desempeñar una función oficial de coordinación, supervisión y presentación de informes en relación con la Convención. Han transcurrido seis años y ha habido tres diferentes Gobiernos desde la ratificación de la Convención, y el Comité de Trabajo tiene que soportar toda la carga de movilizar a la opinión pública y promover la voluntad política y el compromiso necesarios para que la población y el Gobierno de Papua Nueva Guinea participen activamente en promover, aplicar, vigilar y presentar informes en relación con la Convención. En septiembre de 1998, la Oficina de Asuntos de la Familia y las Iglesias recibió el encargo de elaborar una propuesta para recibir el apoyo oficial y un mandato del Consejo Ejecutivo Nacional para el Comité de Trabajo. Ese mandato oficial, más una directriz de política clara establecida por el Gobierno en que se delimite qué organismos deben ocuparse de la aplicación de la Convención y qué sectores deben recibir prioridad, así como la definición del alcance de los compromisos presupuestarios nacionales, son medidas que deben adoptarse urgentemente. En el ínterin, no hay ningún organismo coordinador ni política o programa de aplicación, ni prioridades o presupuesto concreto.

10. El Comité de Trabajo sobre los Derechos del Niño tiene su sede en la capital, Port Moresby, Distrito de la Capital Nacional. Las reuniones y seminarios del Comité de Trabajo se celebran en la capital y no participan en ellos las personas, organizaciones ni organismos de las 19 provincias de Papua Nueva Guinea que trabajan en sectores fundamentales para los derechos del niño, a los que tampoco se proporciona información al respecto. Por consiguiente, la mayoría de ellos aún no conoce la existencia del Comité de Trabajo. El Comité de Trabajo realizó recientemente una amplia campaña de publicidad, divulgación y movilización frente a los organismos pertinentes, especialmente para la preparación de este informe inicial.

11. En las reuniones del Comité de Trabajo quedó claro que había pocos funcionarios de los organismos pertinentes gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de la asistencia al menor en Papua Nueva Guinea que sean conscientes de que su país ha ratificado la Convención o del significado que ello tiene. Muchas personas y organismos que diariamente trabajan de modo directo para promover y proteger los derechos de los niños aún no han recibido información de carácter fundamental sobre la Convención. Es necesario todavía que participen en un programa coordinado de aplicación de la Convención mediante la realización de actividades promovidas por el Estado y la realización de funciones de supervisión y presentación de informes. Esta falta generalizada de conocimiento de la Convención se da incluso entre los departamentos y funcionarios gubernamentales que se considera que están en la mejor situación estratégica para difundir, promover y aplicar la Convención: funcionarios de asistencia al menor, maestros, trabajadores sociales, trabajadores de la salud, policías y trabajadores del régimen tutelar de menores.

12. En la actualidad, los miembros del Comité de Trabajo sobre los Derechos del Niño tienen que vivir y trabajar en la capital, debido principalmente a las limitaciones geográficas y económicas con que se enfrenta Papua Nueva Guinea. Mientras el Comité de Trabajo no sea oficialmente apoyado ni reciba fondos públicos no habrá posibilidad de que participen en él personas que trabajan en las organizaciones más activas de las provincias, que tendrían que trasladarse a las reuniones por avión. Esto requeriría un presupuesto sustantivo para operaciones del que actualmente se carece, lo cual es una de las razones principales de que el Consejo Nacional de Asistencia al Menor haya dejado de funcionar hace ya algunos años.

13. Hay muchos funcionarios de asistencia al menor de las provincias que necesitan recibir información. Como alternativa a la existencia de un órgano nacional con representación en las provincias que coordine y supervise la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, se podrían establecer órganos regionales o provinciales. Una política oportuna e ideal de coordinación y aplicación de la Convención sería la capacitación de personal local de formación, promoción y supervisión en relación con la Convención y el establecimiento de órganos vinculados con la infraestructura y las operaciones de distrito del nuevo sistema revitalizado del gobierno local. Las reformas actuales de la estructura del Gobierno y la descentralización de la planificación, la adopción de políticas y la adopción de decisiones constituyen una oportunidad única de que el lema "Los niños ante todo" se haga realidad a nivel local. Esto requeriría un esfuerzo masivo de educación y movilización entre los funcionarios gubernamentales locales, los representantes elegidos y los comités comunitarios. Podría lograrse si se lleva a cabo en alianza estratégica con las Iglesias y las ONG que mantienen amplias redes de organización, formación y comunicación rurales.

14. La Presidenta y la Vicepresidenta del Comité de Trabajo actual son dos funcionarias gubernamentales que trabajan en la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución y en la Oficina de Asistencia al Menor, respectivamente. Ambas ocupan puestos elevados, estratégicamente bien situados para defender ante el Gobierno la adopción de las medidas básicas para aplicar la Convención; sin embargo esas dos funcionarias no parecen tener mucho poder político ni influencia en sus respectivas oficinas gubernamentales. En parte, esto puede deberse a que esas dos personas son mujeres y, de ser así, este problema debería ser planteado.

15. En el momento de preparar el presente informe inicial, el Comité de Trabajo ha establecido contactos positivos con las ONG, en particular las que trabajan en la capital. Entre las ONG que se ocupan directamente de los niños están las diversas organizaciones de asistencia y beneficencia de la capital, en particular los organismos de las Iglesias que se ocupan de los delinquentes juveniles, los jóvenes de la calle y las prostitutas. Por ejemplo, World Vision, que es una organización muy centrada en el desarrollo a nivel nacional, ha proporcionado recursos para investigación y elaboración de políticas con objeto de satisfacer las necesidades de los jóvenes de la calle y de los niños que sufren maltrato, y ha adoptado importantes medidas básicas para enfrentarse al problema del abuso sexual de los niños.

16. Varias ONG han presentado recientemente documentos al Comité de Trabajo destinados a la preparación del presente informe, pero lo han hecho por lo general desde una posición de desconocimiento de la Convención. Hay un número cada vez mayor de ONG que se ocupan de una amplia serie de cuestiones y que realizan actividades en las 20 provincias del país, en particular en los ámbitos de justicia social, desarrollo social y asistencia al menor. De hecho, son los organismos de las Iglesias y las ONG los que proporcionan en la actualidad casi todos los

servicios que se prestan a delincuentes juveniles, niños sin hogar y niños con discapacidades. Hay mucho trabajo que hacer para informar de modo adecuado a esas ONG sobre la Convención, las obligaciones del Gobierno respecto de ella y los modos en que las ONG pueden participar en la aplicación, supervisión y presentación de informes respecto de la Convención. También es necesario realizar actividades análogas para establecer contacto con las oficinas nacionales y provinciales de coordinación de las diferentes Iglesias establecidas en Papua Nueva Guinea. De modo conforme con la reforma realizada por el Gobierno en su estructura, es necesario establecer órganos encargados de coordinar las actividades de aplicación, supervisión y presentación de informes en relación con la Convención en los planos nacional, provincial y local.

C. Voluntad política de aplicar la Convención

17. Con posterioridad a la ratificación de la Convención, la voluntad política y el compromiso a favor de los derechos del niño han estado limitados fundamentalmente al establecimiento de nuevas políticas y programas en dos sectores principales. En el sector de la salud ha habido una aprobación y promoción parlamentarias de las políticas y programas de supervivencia del niño mediante un intento de revitalizar los servicios de atención primaria de la salud. En el ámbito de la educación se ha registrado un fuerte apoyo político a los intentos de lograr la educación para todos mediante la realización de reformas importantes en el sistema de educación nacional que permitirían un mayor acceso de los niños del país a la educación, obteniéndose mayores beneficios de ella. El avance a ese respecto ha sido sistemático, aunque lento, en esos dos sectores, y muchas de las metas fijadas para el año 2000 se han aplazado hasta el 2010.

18. Durante 1993/94, el UNICEF estableció un programa intensivo de fomento destinado a poner de relieve la crisis de los servicios de salud del país y el grave deterioro de la situación en materia de salud de las mujeres y los niños. El UNICEF expuso estadísticas, indicadores y tendencias muy negativas en esa esfera y resaltó las consecuencias negativas que ello tenía para el desarrollo nacional. El UNICEF declaró que era urgente establecer un programa acelerado de supervivencia del menor. La respuesta del Gobierno fue positiva. Se demostró un fuerte compromiso político en los más altos niveles con la defensa pública que hizo de ese programa acelerado el entonces Gobernador General y la participación activa del entonces Primer Ministro en su ejecución. Durante los últimos cinco años el seguimiento de las iniciativas a favor de la supervivencia del menor se ha visto reducido por la insuficiencia de las consignaciones presupuestarias.

19. En el sector de la educación se ha registrado un firme compromiso político encaminado al logro de la educación para todos, especialmente mediante la promoción y realización de importantes reformas en la estructura y accesibilidad del sistema de enseñanza escolar en los niveles elemental, primario y secundario. La reforma de la educación promete un gran avance en el acceso de los niños de Papua Nueva Guinea a una educación pertinente a todos los niveles hasta el nivel 12, aunque ese avance se ve gravemente limitado por grandes deficiencias operacionales y logísticas debido a que se lleva a cabo en el contexto de una reforma política más amplia.

20. La voluntad política de aplicar los artículos de la Convención ha quedado limitada sobre todo a esos dos grandes sectores. Por el contrario, los sectores de asistencia al menor y justicia de menores han perdido mucho terreno y capacidad desde la ratificación de la Convención.

Por lo que se refiere a las esferas de planificación y de ayuda para la infancia, el Gobierno se ha centrado en satisfacer las necesidades básicas, en especial el acceso a la atención de la salud y la educación en niveles básicos, más que en relación con toda la amplia gama de derechos de los niños. No ha habido una defensa coherente de los derechos de los niños en los órganos principales de planificación y de presupuesto.

21. El informe inicial de Papua Nueva Guinea sobre la aplicación de la Convención debía haberse presentado hace cuatro años. Ese retraso se debe en parte a que durante los seis años que siguieron a la ratificación se han sucedido tres Gobiernos y ha habido numerosos cambios en los ministerios en cada Gobierno sucesivo, así como en los diputados del Parlamento. Ese mismo problema de cambios rápidos de las personas y las instituciones se ha producido en el sector público y entre los jefes de los departamentos gubernamentales pertinentes, de igual modo que se han producido numerosos cambios, reestructuraciones y reasignaciones de funciones en los principales departamentos pertinentes desde que se ratificó la Convención en 1993. La memoria del Parlamento y la conciencia del Estado de las obligaciones asumidas en virtud de la Convención parecen haberse difuminado en el país.

D. Proporción de los recursos presupuestarios destinada a la infancia

22. Papua Nueva Guinea es un país de ingresos medios con grandes riquezas en minerales, petróleo y silvicultura. A pesar del auge en el sector de los minerales a principios del decenio de 1990, no se han establecido unas políticas claras de uso de los recursos mineros y no se ha podido garantizar una aportación sostenible al desarrollo social y económico. Los fuertes empréstitos asumidos desde 1994 han determinado que la deuda externa del país iguale o supere en crecimiento a los ingresos para las exportaciones.

23. En lo que se refiere a la obligación de los Estados Partes de aplicar la Convención "hasta el máximo de los recursos de que dispongan", se considera que Papua Nueva Guinea ha tenido la capacidad económica de atender adecuadamente a sus niños en los años posteriores a la ratificación. Sin embargo, una serie de crisis económicas, provocadas casi siempre por problemas de gestión financiera pero también exacerbadas por la guerra secesionista librada desde hace diez años y los numerosos desastres naturales sufridos, han hecho que muchos niños de Papua Nueva Guinea carezcan todavía de acceso a los servicios estatales más básicos, como los de agua, atención de la salud y educación. La mayoría de los niños de Papua Nueva Guinea no se benefician de ninguno de los servicios sociales proporcionados por el Gobierno, aunque muchos observadores económicos y políticos del país consideran que éste es suficientemente rico como para proporcionar asistencia a las madres solteras y pensiones a los discapacitados. Pero la realidad es que las instituciones y servicios que proporcionan asistencia a las personas discapacitadas y desfavorecidas dependen todos ellos de las Iglesias y reciben muy pocos fondos del Gobierno.

24. En el sector de la educación, las consignaciones presupuestarias para los niveles elemental, primario y secundario se han mantenido estables al 10% aproximadamente del presupuesto nacional total desde 1993. Las reformas actuales del sistema nacional de educación se basan en el Plan de Acción Nacional de Educación para Todos y en un programa del Departamento de Educación establecido a mediados del decenio de 1980 con objeto de dar mayor relevancia a la educación. En el nuevo sistema reformado los niños podrán acceder progresivamente a los tres primeros años de enseñanza en su primer idioma, a menudo en instituciones promovidas y

organizadas por las comunidades. Posteriormente accederán a la escuela primaria hasta el nivel 8, en lugar del nivel 6, y si continúan en el nivel secundario podrán llegar al nivel 12, en lugar del nivel 10. Esta positiva reforma de la educación se está llevando a cabo de modo lento y se enfrenta con importantes problemas en las zonas rurales más remotas. Además, la reforma de la educación depende considerablemente de la financiación de los proyectos por el Gobierno de Australia y de la concesión de préstamos por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo.

25. El gasto gubernamental en el sector de la salud se ha mantenido al nivel del 8% del presupuesto anual total desde que Papua Nueva Guinea obtuvo la independencia en 1975. Gran parte de las consignaciones presupuestarias (aproximadamente el 43%) se gasta en el Hospital General Nacional, situado en la capital, que es prácticamente inaccesible para la mayoría de la población. Se ha producido un deterioro muy grave de la infraestructura rural de la salud durante el período 1993-1998, en particular en lo relativo a los primeros diagnósticos y tratamientos y al sistema de derivación de casos mediante puestos de asistencia rurales. La provisión de servicios básicos móviles maternoinfantiles, particularmente de inmunización, se ha reducido dramáticamente con posterioridad a la independencia de Papua Nueva Guinea y se considera que es el primer factor que ha incidido en el aumento de las tasas de mortalidad maternoinfantil.

26. Cuando el UNICEF presentó, explicó y documentó gráficamente ante el Parlamento la crisis nacional en el sistema de la salud y su repercusión gravemente negativa en las mujeres y los niños, se produjo una declaración y demostración clara de voluntad política para remediar la situación. Sin embargo, esto sucedió en un momento en que comenzaba un período de prolongada crisis financiera para Papua Nueva Guinea. La asistencia para proyectos recibida de los Gobiernos de Australia y Nueva Zelandia y los préstamos del Banco Asiático de Desarrollo han sido necesarios para mantener las iniciativas especiales para la supervivencia de los niños establecidas durante ese período. La asistencia del Gobierno de Australia y los préstamos del Banco Internacional de Desarrollo siguen siendo fundamentales para sostener una serie de proyectos en marcha encaminados a mejorar el acceso a los servicios de salud y educación, así como su calidad (véase el cuadro 12, anexos).

27. Durante el período posterior a la ratificación de la Convención (1993-1999), Papua Nueva Guinea también ha iniciado una reforma importante de la estructura gubernamental, de conformidad con la Ley orgánica de gobierno provincial. Esa reforma tiene como objeto descentralizar los gobiernos locales y de distrito respecto de la adopción de las decisiones más importantes en materia de planificación y presupuestación para el desarrollo de los servicios básicos: agua, salud, educación, transportes y orden social. En virtud de las nuevas disposiciones, los gobiernos provinciales presentan planes y presupuestos anuales y obtienen consignaciones fijas para la infraestructura, los servicios y los proyectos en el plano de los distritos. Cada una de las 20 provincias de Papua Nueva Guinea establece sus propias prioridades presupuestarias, inclusive las consignaciones destinadas a educación y salud (con excepción de las consignaciones destinadas a los hospitales provinciales). Los niños no tienen defensores entre quienes hacen la planificación y adoptan las decisiones en los niveles de gobierno provincial, de distrito o local, por lo que a menudo se hace caso omiso de sus necesidades y derechos.

28. En el nuevo sistema reformado de gobierno no se hace mención específica de ningún plan para proporcionar una asistencia más eficaz a los niños. Se ha promovido la representación de las mujeres mediante la asignación obligatoria de un puesto a una mujer en todos los gobiernos locales y la participación de las mujeres en los Comités Territoriales de Desarrollo. Sin embargo, la participación de la mujer en las estructuras y operaciones del gobierno local dominadas por los hombres está muy lejos de permitir que alcance un equilibrio equitativo entre los géneros. Las investigaciones ponen de manifiesto que las mujeres rurales tienen diferentes prioridades que los hombres en cuanto al gasto de los ingresos familiares. Las familias rurales dependen casi exclusivamente de los ingresos de las mujeres para el pago de los servicios escolares y la compra de los bienes y servicios que permiten asegurar la supervivencia, la crianza y la calidad de vida de los niños. Las mujeres que participan en el gobierno local tienden a dar prioridad a las cuestiones de bienestar familiar y derechos básicos de los niños. Sin embargo, si su representación es reducida y no tienen suficiente poder ni conocimiento de sus nuevas funciones, sus voces y preocupaciones pueden quedar ahogadas. Los funcionarios públicos provinciales han manifestado públicamente su creencia bastante simple e ingenua basada en prejuicios de género de que las mujeres que son nombradas representantes de los órganos de adopción de decisiones locales representarán automáticamente los intereses de los niños y que esto es todo lo que es necesario para asegurar que un sistema reformado de gobierno pueda satisfacer las necesidades y hacer efectivos los derechos de los niños. El nuevo papel de las mujeres que se prevé en el sistema mejorado de gobierno requiere impartir una formación especial que les proporcione los medios para enfrentarse a su nuevo papel, potencialmente revolucionario, en la política local.

29. Hay diferencias muy considerables entre los 20 gobiernos provinciales respecto a la prioridad dada a la satisfacción de las necesidades básicas de los niños y a la provisión de servicios básicos destinados a los niños. La mayoría de las provincias han dado una prioridad en los presupuestos al mantenimiento y la ampliación de los centros y servicios de salud y educación. Sin embargo, también hay problemas graves de gestión financiera en las administraciones públicas de algunas provincias, y cuando se produce un exceso de gastos las operaciones diarias pueden verse afectadas por ello. En los últimos años ha habido numerosos cierres de centros de salud y educación de nivel provincial, de distrito y de aldea, debido a la falta de fondos o a los déficit que se producen en los recursos presupuestarios asignados.

30. A pesar de la Ley orgánica del gobierno provincial, sigue habiendo una carencia de procedimientos claros de planificación y de adopción de decisiones en los niveles local y provincial. Esas políticas y prácticas serán fundamentales en la asignación de recursos y la provisión de servicios, y pueden permitir llegar a todos los niños y promover y proteger sus derechos. En la actualidad no hay ninguna política gubernamental, tanto a nivel local como en niveles más altos, que dé prioridad a los servicios sociales o a otros programas y servicios destinados a los niños. Hoy en día, numerosas aldeas y niños todavía no disponen de un acceso mínimo a estos programas y servicios. Todavía es pronto para saber si las nuevas reformas impulsarán la motivación y la capacidad necesarias para superar los obstáculos logísticos y económicos que se oponen a la provisión de servicios básicos.

31. Teniendo en cuenta la riqueza relativa de Papua Nueva Guinea, la falta de recursos no puede ser una excusa para la inacción con respecto a la Convención. Además, hay una amplia comunidad de trabajadores de las Iglesias y las ONG dedicados a la defensa de los derechos de los niños que podría ser reconocida oficialmente y participar de modo estratégico en un órgano,

plan y estrategia nacionales de aplicación de la Convención. La clave en este caso es la voluntad política. Es una prioridad urgente establecer planes y programas viables de sensibilización y formación colectiva a nivel nacional sobre la Convención.

32. Debe promoverse el debate sobre cómo invertir la riqueza nacional para satisfacer las necesidades básicas y proporcionar los servicios sociales fundamentales para los ciudadanos mediante una mayor sensibilización sobre la situación de las mujeres y los niños. A pesar de los compromisos públicos asumidos en las Naciones Unidas en favor de la salud para todos, la educación para todos y la protección de los derechos humanos, Papua Nueva Guinea sigue estando lejos de cumplir esas promesas. Tanto en el sector de la salud como en el de la educación se sigue dependiendo peligrosamente de un monto considerable de ayuda extranjera. La dependencia de la ayuda caracteriza la mayoría de las iniciativas de mejora de la policía, la justicia de menores y las instituciones penitenciarias. La dependencia de la ayuda también es fundamental en una amplia serie de ONG y de organismos dependientes de las Iglesias que proporcionan actualmente los únicos servicios existentes para niños con discapacidades, niños de la calle, niños sin hogar, niños desamparados, niños con adicciones a drogas y niños en centros preescolares y paraescolares de carácter popular o comunitario. Esos programas se financian fundamentalmente mediante la asistencia de gobiernos y ONG extranjeros. Esos programas deberían, en principio, recibir un apoyo más directo del Gobierno de Papua Nueva Guinea como reconocimiento de su importante aportación a los servicios destinados a mujeres y niños.

E. Evaluación de la incidencia sobre los niños del presupuesto, las políticas y leyes del país

33. No se ha llevado a cabo una evaluación sistemática de la incidencia del presupuesto, las políticas y las leyes de Papua Nueva Guinea sobre los niños. No se ha formulado ninguna política gubernamental sobre la evaluación de esa incidencia sobre los niños ni se ha creado ninguna comisión u órgano de investigación para ocuparse de esa cuestión.

34. Algunos miembros de la comunidad de ONG han investigado la incidencia sobre los niños de políticas económicas particulares y han expuesto sus opiniones, especialmente en relación con varios programas de ajuste estructural realizados en Papua Nueva Guinea y sobre sus leyes vigentes sobre la asistencia a la familia y la infancia, el medio ambiente y la ley y el orden público. Sus opiniones y recomendaciones se exponen en una publicación de 1997 del Foro de Defensa de los Derechos Individuales y Comunitarios relativa a la *Justicia y la libertad, un programa de las ONG para el siglo XXI en pro de los derechos humanos, la igualdad de los géneros y los derechos a la tierra y los recursos naturales*. En ese documento se hace referencia específica a la incidencia de la política gubernamental actual en el desarrollo social y económico y a la repercusión de la inadecuada legislación vigente sobre las familias en los derechos de las familias, las mujeres y los niños y las generaciones futuras. Esa publicación está encaminada a orientar las prioridades de los programas de las ONG y sus actividades de realización de presiones y campañas en los planos nacional y local. Es una referencia muy utilizada por las ONG de Papua Nueva Guinea que realizan actividades de desarrollo comunitario y de provisión de servicios básicos. También sirve de marco de supervisión y evaluación de las políticas gubernamentales y para realizar actividades de promoción y presión a fin de lograr una mejora de la distribución de recursos, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

35. Algunas ONG locales de Papua Nueva Guinea han iniciado una labor preliminar para evaluar y documentar la repercusión sobre los niños de los programas de ajuste estructural. Durante los últimos siete años, las ONG han trabajado con otras instituciones interesadas de la comunidad para alzar la voz colectiva de la sociedad civil en relación con cuestiones fundamentales de buen gobierno y de desarrollo, por ejemplo respecto a la eliminación de políticas destructivas y poco previsoras de explotación de recursos; la adopción por el Estado de medidas draconianas e inconstitucionales en casos de crisis de orden público; y la adopción de presupuestos nacionales que ponen en peligro los derechos básicos de los niños y asignan a los servicios básicos una prioridad baja o consignaciones anuales insuficientes. La organización Save the Children de Papua Nueva Guinea ha realizado una labor básica de alertar a sus ONG locales asociadas y a otras ONG de las repercusiones que la reestructuración económica puede tener sobre los niños, estimulándolas y proporcionándoles formación, a fin de que denuncien los casos pertinentes que se produzcan, en particular en las zonas rurales.

36. Hasta ahora, el sector de las ONG en Papua Nueva Guinea no ha llevado a cabo actividades de presión y promoción respecto a las repercusiones de las políticas gubernamentales o las reformas legislativas fundamentales en la promoción y protección de los derechos básicos de los niños.

F. Medidas activas y apropiadas para que los adultos y los niños conozcan ampliamente la Convención

37. Sólo se han adoptado medidas muy limitadas para que la Convención sea ampliamente conocida por los adultos y los niños en Papua Nueva Guinea. En 1996, el Gobierno y el UNICEF elaboraron conjuntamente un análisis de la situación de los niños, las mujeres y las familias en Papua Nueva Guinea. La preparación de ese documento requirió la realización de una serie de reuniones y de consultas de equipos multisectoriales con departamentos y órganos gubernamentales competentes y con ONG pertinentes. El análisis se distribuyó ampliamente en Papua Nueva Guinea para recabar comentarios y aportaciones. El análisis constituye un estudio amplio, elaborado en referencia a la Convención, que proporciona una guía de planificación y programación en los planos nacional y provincial. Se distribuyeron 3.000 ejemplares del análisis, y a finales de 1998 se publicó una edición revisada y actualizada.

38. Se ha publicado un resumen del análisis en formato popular muy accesible y en inglés sencillo. Se han impreso 5.000 ejemplares de ese resumen que se están distribuyendo en todo el país a las bibliotecas públicas, las bibliotecas escolares, los diputados del Parlamento, los jefes de todos los departamentos gubernamentales y las Iglesias y las ONG. El análisis es un documento básico muy útil para que los principales dirigentes y las personas que adoptan decisiones y que están llevando a cabo los trabajos básicos y experimentales sobre la base de las reformas de los gobiernos locales sean más conscientes de la situación de los niños.

39. De modo limitado y con ayuda del UNICEF, el Departamento de Salud ha promovido la Convención como parte del Programa acelerado de supervivencia del menor. Esta labor se realizó como campaña nacional para revitalizar los servicios esenciales de atención primaria de la salud destinados a los niños, especialmente la inmunización. Ha habido una falta de conocimiento general de la Convención excepto en el caso del sector de la salud y de las redes de actividad y esferas de influencia de varias ONG nacionales informadas y comprometidas. Antes de la elaboración de este informe inicial, el Gobierno no había adoptado medidas concretas ni

había destinado fondos o recursos para dar a conocer de modo amplio y general la Convención de modo que se pudieran superar las dificultades provocadas por la geografía, la diversidad de idiomas y el bajo nivel de alfabetización de Papua Nueva Guinea.

40. El debate público sobre los derechos de los niños queda, pues, limitado a una minoría de personas que leen inglés y tienen acceso a los periódicos nacionales. El UNICEF ha publicado pequeños artículos ilustrados en los periódicos nacionales, centrándose en cada uno de los artículos de la Convención. Después de que Papua Nueva Guinea ratificara la Convención, en los periódicos nacionales han aparecido con regularidad artículos y cartas al director con comentarios sobre los diversos derechos de los niños. Las cartas de los particulares ponen de manifiesto la preocupación de la comunidad por la violación de los derechos más fundamentales de los niños. En las cartas a menudo se hace referencia a los derechos de los niños en un sentido general. El envío de esas cartas parece estar motivado por la aparición ocasional de noticias y artículos que recuerdan a los lectores que Papua Nueva Guinea tiene obligaciones y compromisos en virtud de la Convención. En algunas de ellas se plantean repetidamente cuestiones como la promesa incumplida de la educación gratuita, la carga representada por los honorarios exigidos por los hospitales provinciales y centros de salud rurales, el desempleo generalizado de los jóvenes, la adicción a las drogas, el abuso sexual de los niños y la violencia y la brutalidad que los delincuentes juveniles sufren en el sistema de justicia penal. Los lectores también escriben a los periódicos sobre la pervivencia de prácticas culturales controvertibles, en particular las que violan los derechos de las niñas, como la compra de esposas y otros arreglos matrimoniales tradicionales o las entregas de niñas por un clan a otro como parte de acuerdos de indemnización para solucionar disputas entre clanes. En este debate hay muchos apologistas de la situación de dominio masculino y de la discriminación de los hombres contra las mujeres y las niñas que insisten en defender aspectos de las costumbres y cultura melanesias y de Papua Nueva Guinea que mantienen y refuerzan el dominio masculino.

41. La voz de la opinión pública podría ser mucho más eficaz si se hiciera oír con respecto a la Convención y por conducto de órganos locales establecidos especialmente para defender los derechos humanos y la asistencia al menor y supervisar su aplicación efectiva. Sin esos órganos muchas personas consideran que sus preocupaciones por los derechos de los niños no son escuchadas por nadie en posición de autoridad. Los maestros de las comunidades rurales informan que en éstas se toleran y aceptan cientos de casos de discriminación, abuso y abandono de los niños debido a que no se tiene un concepto claro de cuáles son los derechos o las normas defendidos por el Gobierno de Papua Nueva Guinea. Además no saben cuál es el órgano oficial o la persona competente a los que se deban denunciar los casos de explotación o abuso de niños. En las zonas rurales, los maestros, padres y trabajadores comunitarios están alarmados de que nadie sepa a quién hay que comunicar sus preocupaciones por el deterioro progresivo de los sectores de la salud y la enseñanza, tanto cualitativa como cuantitativamente, y por el aumento de los casos de abusos cometidos contra niños.

42. En 1996 un pequeño grupo de altos funcionarios gubernamentales y de representantes de organizaciones comunitarias colaboraron con el UNICEF de Papua Nueva Guinea para establecer el Grupo de Movilización Social Intersectorial con objeto de promover la colaboración sobre cuestiones fundamentales de desarrollo relacionadas con la atención del menor. El Grupo Intersectorial decidió centrarse en los derechos del niño y establecer un plan de defensa de esos derechos dando a conocer y promoviendo la Convención. Un funcionario itinerante de Save the Children de las Islas Salomón pronunció una conferencia ante el Grupo

Intersectorial, informando detalladamente sobre la labor que realizaba su organización en el ámbito de la información y la sensibilización, inclusive el establecimiento de un Comité Asesor Nacional sobre los Niños y la realización de programas amplios de sensibilización pública por conducto de los medios de comunicación populares. Esto empujó al Grupo Intersectorial a formular un plan y una estrategia para promover y llevar a cabo una campaña de sensibilización a fin de lograr el compromiso de los niveles políticos más altos de Papua Nueva Guinea. Esta estrategia incluyó planes para realizar una película sobre la situación de los niños desde el punto de vista de la Convención para proyectarla en primer lugar ante los más importantes diputados del Parlamento. Las actividades del Grupo Intersectorial se vieron afectadas por la crisis política nacional de marzo de 1997, por lo que esos planes aún no se han materializado.

43. Un grupo de personas asociadas con el Grupo Intersectorial organizó la grabación de una canción en inglés sobre los elementos básicos de los derechos de los niños que se transmite de modo regular en la radio nacional. Sin embargo, esto sólo puede influir en adultos y niños que entiendan el inglés y tengan acceso a la radio.

44. La organización Save the Children de Papua Nueva Guinea ha adoptado medidas para promover la sensibilización respecto de la Convención y fomentar la aplicación de ésta. Impulsada por su participación en el Grupo Intersectorial y por sus asociados de las Islas Salomón, Save the Children logró hacer más conocida la Convención y dar más importancia a la comprensión de los derechos humanos a fin de que diversas organizaciones que realizan programas de desarrollo rurales tengan más claros sus metas y objetivos. Save the Children asumió el reto articulado por el Grupo Intersectorial de formular una estrategia para dar a conocer gradualmente y de modo culturalmente apropiado el concepto de los derechos del niño. Save the Children ha dado a conocer y ha explicado la Convención, su historia y su importancia a todas sus organizaciones asociadas en Papua Nueva Guinea mediante tres seminarios de sensibilización de asociados y de fomento de la capacidad realizados en 1996 y 1997.

45. Las ONG asociadas con Save the Children han preparado y difundido una traducción inicial de la Convención en tok pisin, la lengua franca de Papua Nueva Guinea. Esa edición se ha perfeccionado e ilustrado y se puede obtener actualmente por conducto de HELP Resources, una nueva ONG que lleva a cabo programas básicos de formación sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se ha alentado a muchos organismos y organizaciones a que difundan esa versión traducida de la Convención a fin de promover su conocimiento entre la población y los medios de información populares. Otras ONG han establecido su propio programa local con estrategias concretas para promover la Convención y dar a conocer el concepto de los derechos del niño a las comunidades e instituciones de Papua Nueva Guinea.

46. Un grupo de teatro de educación popular, Baua Baua, ha escrito canciones originales en tok pisin sobre los derechos de los niños, exponiendo los derechos a la supervivencia, la protección y el desarrollo, inclusive los derechos de los niños en circunstancias especialmente difíciles. Esas canciones han sido cantadas ante miles de personas, la mayoría de ellas niños de zonas rurales, pero también sus padres y maestros y políticos. Las canciones se han grabado en casetes de las que 500 se han distribuido a instituciones de salud y enseñanza rurales, organizaciones comunitarias, Iglesias y grupos femeninos. Las canciones son fáciles de aprender

y los niños las cantan espontáneamente, aumentando su sensibilización a este tema. Ese grupo de teatro ha demostrado en una provincia que es posible una campaña de sensibilización popular de bajo costo sobre los derechos de los niños que llegue a los adultos y a los niños. Más recientemente, la sección de promoción de la salud del Departamento de Salud ha emulado esa iniciativa.

47. El programa de la Cruz Roja de rehabilitación basada en la comunidad ha integrado la Convención sobre los Derechos del Niño en sus programas de capacitación de maestros y de sensibilización comunitaria. Los jardines de infancia de aldea (*Kindergaten long Ples*) han integrado la Convención en su programa de capacitación de maestros. Más recientemente, una pequeña ONG, HELP Resources, ha elaborado por primera vez en Papua Nueva Guinea una serie de materiales en tok pisin sobre capacitación e información en derechos humanos. Esos materiales presentan, explican y vinculan entre sí la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con los derechos fundamentales garantizados por la Constitución de Papua Nueva Guinea. Esos materiales se distribuirán ampliamente a los organismos gubernamentales y a las ONG y se utilizarán en la capacitación experimental de funcionarios de la administración pública local, funcionarios elegidos y comités en la provincia de Sepik Oriental.

48. El Foro de Defensa de los Derechos Individuales y Comunitarios promueve desde 1992 los derechos del niño como parte de un programa amplio de fomento y capacitación. Hasta ahora el Foro se ha ocupado de los derechos de los niños mediante un grupo femenino y un centro de acogida de mujeres en situación difícil. El Foro ha establecido un grupo de derechos del niño como iniciativa conjunta con Save the Children y el UNICEF, pero ese programa todavía tiene que ponerse en marcha. Se tiene previsto que el Foro, por conducto de su grupo de derechos del niño, desempeñe un papel fundamental de promoción de la Convención y de exposición de las obligaciones de Papua Nueva Guinea respecto de ella, con la colaboración del Gobierno y las ONG, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario. Esta iniciativa de las ONG es importante si se tiene en cuenta que no hay oficina ni órgano gubernamental alguno que asuma un papel dirigente en la promoción y aplicación de la Convención.

49. Cada vez, las ONG reconocen a la Convención como un marco importante de sus operaciones. La organización World Vision de Papua Nueva Guinea se ha concentrado tradicionalmente en programas de desarrollo de zonas centradas en la preocupación y la atención respecto de la infancia. Sin embargo, más recientemente ha financiado investigaciones importantes sobre jóvenes de la calle y ha celebrado reuniones para apoyar el establecimiento de organizaciones de lucha contra el abuso sexual de los niños. Como resultado de su participación en el Comité de Trabajo sobre los Derechos del Niño, World Vision ha integrado la Convención en todas sus políticas, programas y actividades de capacitación del personal.

G. Capacitación sobre los derechos humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño destinada a personas que trabajan con niños

50. Pocos grupos profesionales, aparte del personal de las ONG mencionadas concretamente en los párrafos anteriores, reciben una capacitación amplia o sistemática respecto de la Convención sobre los Derechos del Niño. El UNICEF, mediante su capacitación para la movilización social en las regiones principales de Papua Nueva Guinea y su labor como asociado

de ejecución de proyectos en algunas provincias y regiones del país, está realizando una campaña para dar a conocer la Convención a funcionarios públicos como trabajadores de la salud, trabajadores comunitarios, planificadores y administradores. El Foro de Defensa de los Derechos Individuales y Comunitarios, mediante su red de ONG y de grupos comunitarios, proporciona capacitación y textos sobre derechos humanos a una serie de trabajadores comunitarios, aunque todavía debe elaborar materiales y celebrar seminarios para enseñar los derechos de los niños.

51. La Convención sobre los Derechos del Niño no se incluye específicamente en los cursos impartidos a abogados, trabajadores sociales o profesores de ciencias sociales en la Universidad de Papua Nueva Guinea. Los docentes de esos programas terciarios afirman que necesitan más información, educación y recursos básicos con respecto a la Convención antes de poder incorporarla en sus enseñanzas. Aunque los docentes que imparten capacitación a los maestros y los funcionarios que elaboran los planes de estudio tienen un conocimiento básico de los derechos de los niños, no parece que se haya incorporado la Convención de modo concreto en la formación de los maestros o en los planes de estudio de las escuelas. Quienes elaboran los planes de estudio han expresado gran interés en integrar la Convención en los cursos actuales, pero todavía no tienen fácil acceso a los textos y materiales apropiados.

52. Los trabajadores de la salud que prestaban servicio durante los años de máxima aplicación del Programa acelerado de supervivencia del menor poseen un conocimiento superficial de la Convención, pero ésta no ha sido enseñada de modo que pueda haber cambiado las actitudes y el comportamiento fundamentales ni haber influido en la política y la práctica del lugar de trabajo.

53. En el sistema de justicia de menores y con anterioridad a la preparación del presente informe inicial, algunos profesionales importantes entre los abogados y fiscales declararon que no tenían mucho conocimiento de la Convención. Por consiguiente, es muy improbable que la Convención haya sido invocada en los tribunales de Papua Nueva Guinea o en la práctica jurídica diaria.

54. Hay tres grupos de trabajadores profesionales que están presionando para que se lleven a cabo cambios legislativos y que están proporcionando información a su personal y llevando a cabo su práctica diaria en el espíritu de la Convención. Entre ellos están el personal de las Iglesias y las ONG que se encarga de los programas para niños discapacitados, niños víctimas de abusos y explotación y niños que tienen problemas legales.

55. La promoción de la enseñanza especial para los niños discapacitados ha sido defendida por las Iglesias y las ONG. Esto ha influido considerablemente a lo largo del tiempo en la política nacional sobre educación especial. A fin de abordar el problema básico del rechazo o el no reconocimiento de los derechos de los niños discapacitados, los principales organismos que ofrecen formación en ese sector se centran en la actualidad en la sensibilización básica respecto a los derechos de los niños. En la formación de profesores y maestros de educación especial y en los intentos de obtener a este respecto reconocimiento y apoyo gubernamentales se hacen referencias especiales a la Convención, en particular al artículo 23 relativo a los derechos de los niños discapacitados. Las ocho instituciones de enseñanza nacionales para maestros de Papua Nueva Guinea ya están utilizando ese material. Para mediados de 1999 todos los maestros de Papua Nueva Guinea habrán completado su formación sobre la educación especial, en que se ponen de relieve los derechos de los niños. De modo análogo, los trabajadores de las Iglesias y

las ONG que se ocupan de los niños víctimas de abusos y de los niños de la calle o sin hogar están empezando a utilizar la Convención para dar relieve a los derechos de los niños marginados.

56. Los únicos manuales de formación respecto de la Convención que se utilizan en Papua Nueva Guinea han sido elaborados por las oficinas internacionales y regionales del UNICEF y de Save the Children. Se ha hecho un uso muy limitado de esos materiales. Save the Children ha considerado que esos materiales son insuficientes para exponer el concepto de derechos de los niños a los trabajadores comunitarios de Papua Nueva Guinea. No se ha elaborado ningún manual de formación o de información sobre los derechos de los niños que se adapte al actual contexto social, político, económico y cultural. Esto es una necesidad importante y urgente que las ONG deben satisfacer.

57. El UNICEF puede desempeñar un papel valioso dando a conocer muchas de sus excelentes publicaciones de referencia sobre la Convención y poniéndose a disposición de personas que estén en condiciones de impartir formación y promover la sensibilización con respecto a la Convención y fomentar el compromiso con ella. Esos materiales deberían ser enviados a las bibliotecas de las instituciones de formación terciarias y a las oficinas nacionales de Planificación y de Asistencia al Menor y al Fiscal General, así como a las autoridades policiales y penitenciarias.

58. La falta de estrategias y materiales apropiados sobre los derechos humanos, los derechos del niño y la Convención destinados a los profesionales que trabajan con los niños ha hecho más lento el conocimiento y la aplicación de la Convención. La distribución y utilización de los textos y materiales disponibles sobre sensibilización han estado limitadas a la labor del UNICEF y de varias ONG. Sin embargo, sin una política o un órgano gubernamentales que coordinen la aplicación de los derechos del niño, la formación de los profesionales que trabajan con los niños seguirá siendo limitada y carente de coordinación.

H. El proceso de elaboración del informe inicial

59. El presente informe se ha elaborado en un contexto de niveles reducidos de conocimiento público y político de la Convención, en ausencia de un plan nacional de acción o del establecimiento de uno o más órganos oficiales para coordinar la vigilancia de la aplicación de la Convención y presentar informes al respecto. El Comité de Trabajo sobre los Derechos del Niño ha establecido algunas estrategias sencillas. Tanto el Gobierno como las ONG han hecho todos los esfuerzos posibles para realizar consultas y ser exactos, objetivos y transparentes. Esos esfuerzos han incluido la consulta de los medios de comunicación de masas, un llamamiento a la opinión pública para que proporcionara información al Comité, la participación amplia de las ONG en el Comité, varios seminarios para escuchar directamente la opinión de los principales órganos legislativos, judiciales y administrativos, así como de proveedores de servicios, investigadores y de consejos, comités, organizaciones y asociaciones de asistencia al menor, en relación con toda la serie de cuestiones abarcadas por la Convención.

60. El conocimiento del proceso de elaboración del informe sobre la aplicación de la Convención y de la solicitud de información al respecto ha quedado limitado principalmente a las personas que leen la prensa nacional. Las comunidades rurales remotas no han podido ser informadas ni invitadas a participar. Los planes de utilizar medios más populares como la radio

y la televisión no llegaron a aplicarse en la práctica. El Comité de Trabajo reconoce que la información proporcionada procede más bien de las ciudades y de la capital. Sin embargo, se ha recibido información muy importante presentada por un doctor, un educador y un político y por madres de zonas urbanas en la que se describen las carencias que se registran en la aplicación de los derechos de los niños en las zonas rurales y en los asentamientos urbanos; también se ha recibido información análoga de ONG que trabajan a nivel comunitario. Por otra parte, el informe inicial se elaboró durante un período muy amplio, lo que dio a las personas que participaron en él la oportunidad de leer los borradores preparados y verificar la información correspondiente mediante consultas adicionales con las comunidades. Se utilizaron informaciones procedentes de la prensa y la radio y de entrevistas, a fin de incluir más información de las provincias, en particular de las personas que no hablan inglés o que son analfabetas.

61. Se hizo todo lo posible para ponerse en contacto con todas las personas que pudieran responder por teléfono o por carta. Sin embargo, en toda Papua Nueva Guinea existía una grave carencia de conocimientos sobre la Convención. De hecho, la labor llevada a cabo para elaborar el presente informe ha servido para que se produzca una sensibilización inicial sobre la Convención más aún que para obtener información de la comunidad para redactar el informe. El proceso de elaborar el informe inicial ha servido, por tanto, de invitación a los funcionarios y organizaciones competentes de las provincias y los distritos para que participen en planificar y programar la aplicación de la Convención. Una participación mayor de la población, especialmente de las comunidades remotas y de las personas que carecen de educación y no hablan inglés, requiere una campaña bien preparada y a largo plazo de sensibilización, seguida de estrategias para establecer un plan nacional de aplicación.

I. Traducción, publicación y difusión del informe inicial

62. El Comité tiene previsto distribuir el proyecto de informe entre todas las personas y organismos que han participado en su elaboración así como entre otros organismos seleccionados. Asimismo, se pondrá a disposición de todo ciudadano que lo solicite. Se difundirá ampliamente entre las redes gubernamentales y eclesiásticas y entre las ONG, y se publicará en los periódicos locales tanto en inglés como en tok pisin.

63. Por el momento no está previsto traducir este informe, aunque varias ONG especializadas en la alfabetización, la sensibilización pública y la educación en materia de derechos humanos están dispuestas a resumir y traducir el informe a la lengua franca, el tok pisin, en colaboración con la Oficina de Asistencia al Menor y con un apoyo financiero nominal.

64. Más allá del trabajo realizado en la preparación de este informe inicial, la difusión de la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido muy limitada. La difusión de las versiones en inglés y en tok pisin ha sido mucho mayor gracias a la labor de algunas organizaciones de desarrollo no gubernamentales -especialmente aquéllas con redes rurales importantes- que, a pesar de ser pequeñas, están presentes en todo el territorio. Aun siendo el Gobierno el responsable de la difusión de éste y de futuros informes, sería conveniente que en la misma participaran también las redes nacionales de las Iglesias y de las ONG. Esto garantizaría una mayor difusión de los informes en las zonas rurales, en las redes y en las comunidades que participan de manera activa y directa en los programas y en la prestación de servicios a los niños, que pueden utilizar este material en sus programas de capacitación del personal.

J. Reforma legislativa y referencia a la Convención en los tribunales

65. Todavía se ha de emprender un examen encaminado a formular recomendaciones sobre la elaboración de leyes nacionales o sobre la reforma de las ya existentes con el fin de que sean conformes a la Convención. La mayoría de los altos funcionarios del Departamento de Justicia y de la Comisión para la Reforma Legislativa desconocía hasta hace poco la Convención y las obligaciones contraídas por el Gobierno de Papua Nueva Guinea en virtud de la misma. Los abogados, los trabajadores sociales y los funcionarios de los tribunales no han recibido capacitación alguna acerca de la Convención. Así pues, no es muy probable que se haya invocado la Convención, sino que se haya hecho alguna referencia a la misma en las causas sometidas a los tribunales de Papua Nueva Guinea. No se ha aprobado ningún nuevo código de leyes conforme al espíritu de la Convención. Sólo la nueva ONG Todos contra la explotación infantil (PACE) ha examinado las leyes relativas al abuso sexual infantil. Las enmiendas a las leyes existentes propuestas por PACE abordan las incoherencias en materia de edad y entre géneros y van a presentarse al Parlamento como un proyecto de ley contra las agresiones sexuales a los niños.

66. La Comisión para la Reforma Legislativa de Papua Nueva Guinea cuenta con muy pocos recursos y carece de influencia política. El Departamento del Fiscal General ha adoptado algunas medidas para que el informe y las recomendaciones ratificados por el Consejo Ejecutivo Nacional relativos a la introducción de enmiendas en la legislación nacional sobre el derecho familiar y la violencia en el hogar se incluyan en las recomendaciones. Está previsto presentar las enmiendas al Parlamento cuando el Consejo Ejecutivo Nacional haya dado su aprobación. Dados los recientes cambios producidos en el Departamento en materia de personal, las prioridades también han cambiado y, por tanto, el Comité departamental sobre la Violencia en el Hogar presidido por la Comisión para la Reforma Legislativa todavía no se ha reunido a día de hoy.

K. Medidas para recopilar datos con el fin de elaborar programas para los niños

67. La salud y la educación son los únicos ámbitos en los que el Gobierno está realizando de manera oficial labores de supervisión, evaluación, examen e investigación con el fin de elaborar programas para los niños. La recopilación de datos desglosados por género y por ámbito urbano o rural se ha venido realizando de forma regular y ha sido una práctica usual en el Departamento de Educación y en la esfera de la investigación en materia de educación durante más de un decenio. El Departamento de Salud no proporciona datos desglosados por género de forma tan sistemática.

68. Existe una necesidad apremiante de realizar labores básicas y sistemáticas de supervisión en las esferas de la justicia de menores, la drogadicción y la violencia familiar en las que se tengan en cuenta las estadísticas desglosadas por edad, género y ámbito rural o urbano. Varias ONG y organismos que trabajan en favor de la promoción y la protección de los derechos del niño en situaciones especialmente difíciles realizan a pequeña escala recopilaciones sistemáticas de datos acerca de los niños.

69. Este es el caso de determinados organismos que trabajan con niños discapacitados, niños que han infringido la ley, niños que han sido víctimas de la violencia y, en concreto, de la

explotación sexual, y niños sin hogar o que viven en la calle. La mayoría de estos organismos están satisfaciendo cotidianamente las necesidades más apremiantes de los niños a la vez que intentan documentar la situación y señalarla a la atención del Gobierno y los donantes.

70. Los principales donantes bilaterales que prestan asistencia llevan a cabo labores de supervisión y de planificación que proporcionan información sustancial sobre las tendencias estadísticas. Es el caso concretamente del programa del Gobierno de Australia de asistencia a proyectos, en virtud del cual se realizan estudios y evaluaciones en colaboración con la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución durante los procesos de planificación, supervisión y evaluación de los proyectos. Los datos estadísticos actualizados se publican y difunden a través de informes anuales.

71. La elaboración de este informe inicial ha puesto de manifiesto la falta de sensibilización, compromiso y acción por parte del Gobierno de Papua Nueva Guinea en lo que respecta a la Convención sobre los Derechos del Niño. Ha habido un cierto volumen de actividad en un reducido número de departamentos gubernamentales que tienen una relación directa con el UNICEF y que se ven influenciados por las cumbres de las Naciones Unidas y por los compromisos gubernamentales con el principio de la salud y la educación para todos. Sin embargo, el limitado trabajo en favor de la aplicación de los derechos del niño, cuya realización ha corrido a cargo de las Iglesias y las ONG a través de sus programas y servicios, se ha enmarcado en un vacío casi total de políticas y coordinación por parte del Gobierno. En Papua Nueva Guinea nadie está utilizando la Convención como herramienta para hacer efectivo el cambio cultural en los niveles comunitario, burocrático y político.

L. Necesidad de asistencia técnica

72. Se necesita asistencia técnica. Dicha asistencia debería dirigirse preferiblemente a la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución, que habría de trabajar en colaboración estrecha con la Oficina de Asistencia al Menor y el Departamento del Fiscal General. Estos tres departamentos gubernamentales clave deben lanzar de manera conjunta una campaña en favor de un compromiso político y popular con la Convención. Asimismo podrían dar una participación directa a la sección del Foro de Defensa de los Derechos Individuales y Comunitarios encargada de los derechos del niño, que podría convertirse en un organismo coordinador de las distintas ONG que trabajan para promover los derechos del niño y facilitar su aplicación. Entretanto, el Comité debe recibir capacitación, fuerza y autoridad hasta que el Parlamento autorice la creación de un órgano oficial que coordine las actividades de sensibilización, aplicación, supervisión y presentación de informes en relación con la Convención y le dote de los recursos necesarios.

73. Asimismo, se necesita asistencia técnica para elaborar un Plan de Acción Nacional -que debería haberse elaborado hace ya mucho tiempo- con el fin de emprender las acciones y las tareas básicas y esenciales que se supone que han de seguir a la ratificación, pero que todavía no se han emprendido en Papua Nueva Guinea. Una de estas tareas consiste en garantizar la aplicación de las leyes y la puesta en marcha de políticas, programas y procesos en las más altas instancias políticas, legislativas, judiciales y administrativas, con el fin de que se considere la Convención como un marco y un punto de referencia para las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de los niños y a proteger los derechos básicos de los mismos. La segunda tarea, que es igualmente importante, consiste en planificar y emprender campañas

masivas de sensibilización pública así como diseñar los temarios, métodos y materiales de capacitación apropiados para toda la población, y en especial, para los analfabetos y las personas que no hablan inglés. El Gobierno ha de involucrarse más en la sensibilización y capacitación de todos los organismos, incluidas las Iglesias y las ONG que cuentan con políticas, programas y servicios orientados a los niños, en los ámbitos nacional, provincial y local.

II. DEFINICIÓN DEL NIÑO (ARTÍCULO 1)

74. En el artículo 1 de la Convención se define al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad. Tras la ratificación de la Convención, esta definición supone un nuevo marco de trabajo para Papua Nueva Guinea y pone de manifiesto la necesidad de reformar las leyes que contienen o aluden a diferentes definiciones del niño. Un problema que se plantea es que la edad cronológica no es en sí misma muy significativa en la sociedad tradicional de Papua Nueva Guinea. Una gran parte de los ciudadanos, incluidos los menores de 18 años, desconoce su fecha de nacimiento, ya que al nacer no fueron inscritos en ningún registro de ninguna institución estatal.

75. El problema de la edad cronológica salió a la luz durante la realización de los primeros censos en el período de administración colonial. El registro de la edad se hizo cada vez más necesario para la planificación y la prestación de servicios básicos, habida cuenta especialmente del aumento paulatino de la cobertura geográfica de instituciones oficiales como escuelas, centros de salud y hospitales. Asimismo, con la expansión del cristianismo se hizo necesario llevar registros de edad con miras al bautismo o al matrimonio. Ante la ausencia de partidas de nacimiento y de procedimientos de registro en las zonas rurales, muchos padres relacionados con la administración colonial o con instituciones misioneras recurrían al cálculo mental con el fin de establecer para su uso particular un registro escrito no oficial de la fecha de nacimiento de sus hijos. Este tipo de registros suele ser más fidedigno de lo que pueda parecer. Muchas madres pueden acordarse de la fecha y hora exacta del nacimiento de sus hijos. En todo el territorio de Papua Nueva Guinea y en todas las situaciones, la tarjeta de registro sanitario para lactantes del Departamento de Salud o las partidas de bautismo de las iglesias locales son tal vez los únicos documentos para los que las personas tienen que calcular la fecha o el año de su nacimiento o el de sus hijos. Muchas personas siguen sin estar inscritas en ningún registro. En zonas remotas donde no existen ya o nunca han existido escuelas ni centros de salud, la edad cronológica sigue teniendo poca importancia para la vida diaria de las personas.

76. Los documentos del Registro Civil desempeñan un papel esencial al dejar constancia de la edad cronológica; por otro lado, todo niño tiene derecho a ser inscrito después de su nacimiento (artículo 7 de la Convención). Sin embargo, la mayoría de los padres de Papua Nueva Guinea, incluso los que viven en la capital y que, por tanto, pueden acceder con bastante facilidad a los servicios del Registro Civil, no muestran ningún interés por inscribir a sus hijos tras su nacimiento. Esta situación se agrava por el hecho de que el propio Registro Civil carece del personal, los fondos y el apoyo político suficientes así como del material y del equipo más básico para la promoción y la prestación de servicios de registro universales.

77. Existen varias fuentes de derecho en la sociedad de Papua Nueva Guinea. Una de ellas es el derecho consuetudinario. La Constitución reconoce el derecho consuetudinario, a menos que implique un trato cruel, inhumano o degradante del ser humano. Los jueces tienen la autoridad

de denunciar ciertas prácticas basadas en el derecho consuetudinario invocando la Constitución. En las 19 provincias -aunque en algunas zonas más que en otras-, una gran parte de la población vive en comunidades relativamente pequeñas en las que todavía prevalecen muchas reglas y normas tradicionales.

78. Muchos de los distintos valores y normas tradicionales de Papua Nueva Guinea no se ajustan a la definición del niño consagrada en la Convención. En muchos entornos tradicionales se suele diferenciar a los niños de los adultos sobre la base de ciertos criterios específicamente culturales. En la sociedad tradicional la niñez finaliza cuando la comunidad considera de manera consensuada que dichos criterios se han cumplido. Los criterios varían significativamente de región a región y según el hábitat y los medios básicos de supervivencia. La asunción de ciertos deberes y responsabilidades y la adquisición de determinados privilegios también definen la edad adulta. En la mayoría de las sociedades, estos derechos y responsabilidades tradicionales se asumen una vez que se han llevado a cabo ciertos procesos y ceremonias formales de iniciación. Dichos procesos y ceremonias suelen estar relacionados con la pubertad y la capacidad reproductiva en el caso de las niñas y con la consecución de ciertas capacidades físicas de autonomía en el caso de los niños. La definición de la edad adulta está estrechamente relacionada con la determinación de si un chico o una chica ha alcanzado una edad apta para el matrimonio. Uno de los criterios determinantes que suele aplicarse a los chicos es la capacidad de crear un huerto, construir una casa y cazar -esto es, ser capaz de vivir por sus propios medios y de mantener una familia- de forma independiente y satisfactoria. Todo joven que cumpla estos requisitos es un adulto a todos los efectos. En algunos casos, esto ocurre a los 14 años o menos. A los ojos de la comunidad, la primera menstruación hace que una niña esté preparada para el matrimonio. Así pues, los padres y la comunidad pueden aceptar el matrimonio de niños de 14 ó 15 años, aunque esto sea ilegal en virtud del Código Penal.

80. La Constitución, el derecho interno y la Convención siguen sin ser significativos en las vidas de muchos niños de las zonas rurales. La preponderancia de lo "tradicionalmente aceptado" en lo que respecta a la edad para contraer matrimonio y a otras cuestiones relativas a la protección del niño provoca que tanto el derecho interno como la Convención no tengan prácticamente ningún impacto en las vidas de los niños de muchos pueblos remotos y apegados a la tradición. Aun considerándose como algo temporal, esta situación plantea serios problemas.

81. Esta situación está tan extendida debido a la debilidad y al subdesarrollo que en la actualidad caracteriza a Papua Nueva Guinea en tanto que Estado. La representación gubernamental y la aplicación de la ley son muy débiles en muchas zonas rurales y remotas. Es difícil aplicar, dar a conocer y hacer comprender las leyes en un entorno caracterizado por un bajo índice de alfabetismo y educación y por la falta generalizada de comisarías de policía o tribunales.

82. La Constitución no contiene ninguna definición del niño, pero hace referencia a dos edades diferentes, concretamente en relación con los derechos políticos de los ciudadanos. A partir de los 18 años todos los ciudadanos pueden votar. Esta fue una decisión política del Comité de Planificación Constitucional, destinada específicamente a concienciar a los jóvenes acerca de sus derechos políticos y a involucrarlos en la construcción de una nueva nación. No obstante, los menores de 25 años no pueden presentarse a las elecciones estatales. El preámbulo de la Constitución es significativo en lo que respecta a los derechos del niño, ya que en él se consagra expresamente la igualdad de todas las personas, y esto incluye a todos los niños. Con todo, el

régimen de derechos es muy limitado en comparación con la Convención. Aun sin enunciar específicamente los derechos del niño, la Constitución prescribe ciertos derechos que pueden invocarse en los tribunales de justicia. Salvo en pocas excepciones relativas a la necesidad de protección especial, el niño tiene garantizados los mismos derechos que los adultos, especialmente el derecho a la plena protección de la ley.

83. La disposición contenida en la Constitución y en la Ley orgánica (1995) de que todas las personas tienen derecho a votar una vez cumplidos los 18 años no está en consonancia con el derecho interno, en el que no existe una definición adecuada aplicable universalmente. Existe una falta de uniformidad entre las leyes internas que provoca confusión. Plantea problemas la existencia de definiciones diferentes, superposiciones y disparidades de género entre las distintas disposiciones de la Ley de asistencia al menor, el Código Penal, la Ley de tribunales rurales, la Ley de Tribunales de Menores, la Ley de protección de esposas y niños abandonados, la Ley de matrimonio y la Ley de información. Es necesario emprender una reforma de las leyes de Papua Nueva Guinea, no sólo para establecer una definición jurídica de la niñez basada en la edad cronológica, sino también para modificar todo el conjunto de leyes sociales relativas a la vida familiar. En lo que respecta al derecho de familia, se considera que el derecho interno está anticuado y que es inapropiado desde el punto de vista cultural y político. Hasta la fecha, el Parlamento ha hecho caso omiso de la recomendación formulada en 1978 por la Comisión para la Reforma Legislativa de derogar todas las disposiciones del derecho de familia del período colonial y sustituirlas por una única ley promulgada previa presentación de un proyecto de ley.

84. El límite de edad para la prestación de protección infantil así como la edad de responsabilidad jurídica difieren en las distintas leyes internas pertinentes. Esta falta de uniformidad plantea problemas en lo que respecta a la aplicación de la legislación y a la conformidad de ésta con las disposiciones de la Convención. A pesar de la incoherencia reinante entre las distintas leyes en materia de edad y género, el derecho interno en vigor garantiza un cierto grado de protección a los niños de Papua Nueva Guinea.

85. Según la legislación de Papua Nueva Guinea, una persona sólo puede ser considerada como tal cuando se ha separado completamente del vientre de su madre. El feto no cuenta con ninguna protección jurídica, aunque existen leyes muy estrictas contra el aborto.

86. Desde el punto de vista jurídico, un "menor" es una persona de menos de 18 años de edad. En la Ley de asistencia al menor (art. 1, cap. 276) se aplica la palabra "niño" a toda persona menor de 16 años. En la Ley de tribunales de menores (art. 2) se aplica la expresión "niño de corta edad" a toda persona menor de 7 años, y la palabra "muchacho" a toda persona de al menos 7 años y no mayor de 18 años. Así pues, todo niño asume su responsabilidad jurídica a partir de los 7 años. Los tribunales exigen que el ministerio público pruebe la edad del niño cuando éste tenga menos de 10 años. En el Código Penal (art. 30) se considera que todo muchacho (o muchacha) menor de 14 años no tiene responsabilidad penal por cualquier acto u omisión a menos que se pruebe que en el momento de cometer el acto u la omisión tenía la capacidad de discernir si debía hacerlo o no. Un muchacho (o muchacha) de entre 7 y 14 años no es considerado plenamente responsable de un acto al menos que el tribunal esté convencido de que entendía totalmente el contenido de la ley en el momento de cometer el delito.

87. La Ley de asistencia al menor se ocupa de las personas de 16 años o menos. Esta ley dispone la creación de un tribunal de niños con competencia para juzgar a los menores que

infringen la ley, disposición que ha sido reemplazada por una serie de artículos de la Ley de Tribunales de Menores, en la que se dispone la creación de tribunales de menores.

88. En la Ley de adopción de niños (art. 1, cap. 275), la palabra "niño" hace referencia a una persona que todavía no ha cumplido los 21 años o que, aun habiéndolos cumplido, está a la espera de una decisión acerca de una solicitud de adopción relativa a su persona. En la Ley nacional de servicios para los jóvenes (art. 2) se aplica el término "joven" a toda persona que cumple los requisitos de edad fijados por la Junta en relación con la participación en programas. En la Ley de servicios penitenciarios (art. 2), la expresión "joven detenido" se aplica a toda persona menor de 18 años.

89. En la Ley de protección de esposas y niños abandonados (art. 1) se denomina "niño" a toda persona menor de 16 años, lo que equivale a considerar que un niño mayor de 16 años es capaz de valerse por sí mismo y que no necesita la protección de las leyes relativas a las pensiones alimentarias.

90. En la Ley de la infancia (art. 8, cap. 278) se establece que todo niño de corta edad ha de permanecer bajo la custodia de un tutor -quien asimismo gestionará sus bienes- hasta cumplir los 21 años. En las Normas sobre procedimientos judiciales matrimoniales (art. 1, cap. 282), se denomina "menor" a toda persona que no haya cumplido los 21 años.

91. En la Ley de matrimonio (art. 1, cap. 280) se denomina "menor" a toda persona de menos de 21 años. La edad legal para contraer matrimonio es de 18 años en el caso de los chicos y de 16 en el caso de las chicas. En casos excepcionales y de forma inusual -dependiendo del resultado de una investigación de los hechos y las circunstancias pertinentes- los chicos de 16 años y las chicas de 14 años pueden obtener la autorización de un juez para contraer matrimonio con una determinada persona que tenga la edad legal para contraer matrimonio. En la Ley de salud pública (art. 1), el término "niño" se aplica a toda persona menor de 16 años.

92. En Papua Nueva Guinea la educación no es universal ni obligatoria, por lo que las leyes no fijan una edad legal de escolarización o una edad a la que los niños puedan abandonar la escuela. Oficialmente los niños pueden comenzar su escolarización con 7 años. No obstante, habida cuenta de los problemas que tienen para acceder a la educación, muchos no suelen comenzar hasta cumplir los 8 ó 9 años. Algunos incluso empiezan a asistir a la escuela con 15 años. El principal problema consiste en conseguir que los niños asistan a la escuela y que no la abandonen prematuramente. Sin embargo, en la actualidad los niños pueden abandonar sus estudios cuando quieran. El esfuerzo para asistir a la escuela con regularidad supone para la mayoría de los niños de Papua Nueva Guinea así como para sus padres un problema mayor que el hecho de abandonar sus estudios prematuramente.

93. De conformidad con la Ley de empleo (art. 103, 3), las personas menores de 16 años no pueden trabajar como empleados fuera de casa. Excepcionalmente pueden hacerlo los niños de entre 11 y 16 años, siempre que el empleador obtenga un certificado médico, en el que se indique que el niño puede realizar ese tipo de trabajo, o el consentimiento por escrito de los padres o tutores. Por otro lado, el empleador debe probar que el trabajo no interfiere con el horario escolar o que no es perjudicial para la educación del niño. Un niño de 14 ó 15 años puede trabajar -excepto en empresas industriales o pesqueras- fuera del horario escolar siempre y cuando pueda demostrarse que ya no asiste a la escuela. En la práctica, el control de la

aplicación de estas leyes es inviable. Más aún, la cuestión de la escolaridad no es muy importante, dado el escaso número de niños que tiene acceso a la educación más allá de los 12 o los 14 años de edad.

94. La Ley de tribunales rurales define al niño como toda persona menor de 17 años. Sin embargo, las causas de las que entienden estos tribunales pertenecen al ámbito de aplicación del derecho consuetudinario. Esto significa que, en la mayor parte de las causas que se someten a estos tribunales, los niños no tienen derechos o, si los tienen, son muy limitados. Las niñas suelen ser las más perjudicadas, ya que por lo general se les niega el disfrute de sus derechos más fundamentales en los casos de litigios a los que se aplica el derecho consuetudinario, que suelen estar relacionados con asuntos de herencias, matrimonio, poligamia, divorcio, adulterio, violaciones, relaciones carnales y otras formas de agresión y abuso sexual.

95. Con arreglo a la Ley de tráfico de vehículos de motor, el permiso de conducir puede obtenerse una vez cumplidos los 16 años. Sin embargo, en la práctica nadie consigue un permiso de conducir antes de cumplir los 18 años.

96. En muchos casos, los tribunales de Papua Nueva Guinea tienden a no aplicar las disposiciones vigentes relativas a la definición del niño porque los límites de edad que en ellas figuran no reflejan la realidad social y económica de la vida familiar en el país. La práctica de los tribunales suele ajustarse más a la definición del niño enunciada en la Convención. Por ejemplo, cuando han de fallar acerca de la asignación de una pensión alimentaria o sobre la concesión de una indemnización por daños y perjuicios en los casos de accidentes con vehículos de motor, los tribunales consideran que una persona de 16 ó 17 años no dispone de los medios para valerse por sí misma o para hacerse cargo de otras personas. En la mayoría de los casos, los tribunales estiman que los niños menores de 18 años dependen en gran medida de sus familias para satisfacer sus necesidades básicas.

97. El Código Penal contiene disposiciones explícitas relativas a la protección de los niños, pero en muchas infracciones la edad de la víctima se fija por debajo de los 18 años. Más aún, existen diferentes baremos de edad según se trate de niños o de niñas, lo que refleja que la protección prestada a las víctimas de sexo femenino es mayor. En general, esta aparente discriminación no se mantiene en los tribunales, ya que éstos suelen basarse en disposiciones generales para compensar las incoherencias.

98. En lo que respecta a los menores delincuentes, muchas disposiciones de la Ley de tribunales de menores no se están aplicando, como en el caso de la disposición relativa a la creación de tribunales dedicados exclusivamente a los niños. No siempre se dispone de jueces o fiscales con la capacitación adecuada para tratar con delincuentes menores de 18 años. A falta de una partida oficial de nacimiento, los tribunales han de basarse a veces en cálculos aproximados de la edad, lo cual puede dar lugar a problemas graves. Esto afecta especialmente a las víctimas de sexo femenino menores de 16 años y a los delincuentes de sexo masculino menores de 16 años, quienes pueden parecer mayores de lo que en realidad son si no cuentan con una partida de nacimiento.

99. No existe ninguna ley nacional en la que se establezca una edad mínima para poder ingerir bebidas alcohólicas. Se ha elaborado un proyecto de ley sobre sustancias sometidas a

fiscalización que ya se ha presentado ante el Parlamento. En este proyecto de ley se fija en 18 años la edad legal mínima para comprar y consumir alcohol.

100. El Código Penal contiene disposiciones explícitas relativas a la protección de los niños, pero en muchos casos la policía no las aplica. Cuando se arresta y se acusa a delincuentes, los tribunales de Papua Nueva Guinea suelen adoptar una posición firme con respecto a la protección de los niños, especialmente en los casos de delitos sexuales.

101. Existen anomalías importantes en las leyes destinadas a proteger a los niños menores de 18 años. Concretamente, no existe ninguna disposición que ofrezca protección a los niños de entre 14 y 18 años, mientras que las disposiciones que garantizan la protección de las niñas de esas mismas edades son numerosas. En efecto, en el artículo 211 se hace referencia al trato indecente de los niños menores de 14 años; en el artículo 213 se alude a la desfloración de niñas menores de 12 años; en el artículo 214 se alude a los adultos que desfloran a una niña en la casa de la que son propietarios, aunque no se hace referencia alguna a la edad de la joven; en el artículo 215 se hace referencia al intento de abusar de niñas menores de 10 años; en el artículo 217 también se hace referencia a la desfloración de niñas menores de 16 años; en el artículo 220 se alude al rapto de chicas menores de 18 años; en el artículo 221 se hace referencia a la detención ilícita de chicas con el fin de desflorarlas o retenerlas en un prostíbulo; el artículo 222 versa sobre la conspiración para desflorar a una niña; en el artículo 223 se alude a las insinuaciones de hombres hacia chicas de 18 años; en el artículo 351 se alude al secuestro de niñas menores de 16 años, incluidas las mujeres no casadas (sic) apartadas de sus familias sin su consentimiento; y, por último, en el artículo 361 se hace referencia a la sustracción de menores, concretamente a la sustracción de niños menores de 14 años a sus padres.

102. Con excepción del artículo 223, en el que se hace referencia a las insinuaciones de hombres hacia chicas de 18 años, el Código Penal de Papua Nueva Guinea presenta numerosas carencias en comparación con las disposiciones de la Convención. Por ejemplo, no garantiza la protección ni la satisfacción de las necesidades de los niños de 16 y 17 años. Asimismo, adolece de graves incoherencias en materia de género. En 1998 se creó la ONG Todos contra la explotación infantil (PACE) de Papua Nueva Guinea. El principal objetivo de PACE es luchar contra la lacra generalizada de la pedofilia y de otras formas de abuso infantil en Papua Nueva Guinea. PACE ha examinado ya las anomalías de la legislación del país y ha preparado un exhaustivo proyecto de reformas de las anticuadas leyes que están actualmente en vigor. Dicho proyecto de reforma, el proyecto de ley contra las agresiones sexuales a los niños, se ha presentado ya ante el Parlamento.

103. Existen muchos factores y dificultades que obstaculizan seriamente la tarea de armonizar las leyes nacionales de Papua Nueva Guinea con la Convención sobre los Derechos del Niño. Dichos factores están relacionados con la categoría, la capacidad y la eficacia de los departamentos y órganos encargados de aplicar, examinar y redactar las leyes, así como con la voluntad y el interés de las personas que en la actualidad ocupan cargos políticos. Es necesario realizar un examen exhaustivo de todas las leyes nacionales de Papua Nueva Guinea relativas a los niños. Por otro lado, la propia Comisión para la Reforma Legislativa no cuenta con los recursos necesarios. Algunas enmiendas y recomendaciones pertinentes formuladas en relación con el derecho de familia (1978) y la violencia en el hogar (1992) siguen pendientes de una respuesta por parte del Parlamento.

104. El nivel educativo en todo el país es bajo, y tan sólo un reducido número de ONG -y ningún organismo estatal- está realmente informando a la población de las provincias acerca de su Constitución, sus leyes y sus derechos. La protección de los niños menores de 18 años no está garantizada. Esta situación se agrava por el hecho de que una parte considerable de la población de las zonas remotas y rurales así como de los pobres de las zonas urbanas y que están marginados viven en comunidades y sociedades en las que el derecho consuetudinario prevalece sobre las leyes nacionales e incluso sobre la Constitución.

105. Dado el bajo nivel de educación, sensibilización y conocimiento de las leyes y habida cuenta de la escasa presencia y el deficiente funcionamiento de la administración pública, especialmente en las zonas remotas, muchos ciudadanos están aceptando esta situación, lo que repercute negativamente en los niños. Esto conlleva serias consecuencias en lo que respecta al cumplimiento por parte de Papua Nueva Guinea de sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención. En el entorno económico y social actual, esta situación afecta especialmente a los derechos y a la protección de los niños y las niñas que son víctimas de abusos sexuales y de otro tipo.

III. PRINCIPIOS GENERALES

A. No discriminación (artículo 2)

106. La Constitución (párrafo 1 del artículo 55) trata del principio de no discriminación, según el cual todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, privilegios, obligaciones y deberes, cualquiera que sea su raza, tribu, lugar de origen, opinión política, color, creencia, religión o sexo. Ahora bien, la Constitución no hace una referencia específica a la discriminación por razón de edad o de discapacidad. La Constitución sólo hace referencia a la limitación de ciertos derechos de los ciudadanos, y prevé la elaboración de leyes en el futuro que podrían aplicarse únicamente a los ciudadanos, de forma que existen ciertas dudas sobre el grado en que Papua Nueva Guinea garantiza la protección de los derechos de todos los niños que están dentro de su jurisdicción, incluidos los no nacionales. El principio de no discriminación no se menciona en ninguna otra ley.

107. El principio de no discriminación, tal como se establece en la Constitución no es muy conocido ni invocado. Además, así como los adultos pueden valerse por sí mismos y cuando no existe una protección legal desarrollar sus propias estrategias para buscar una reparación, muchos ciudadanos creen que no existe ninguna autoridad o institución públicas a las que se pueda informar acerca de casos de discriminación contra los niños.

108. En Papua Nueva Guinea es general la discriminación por razón de género, la cual comienza en el momento de nacer. Las numerosas y variadas culturas y costumbres de su sociedad tradicional, tienen como denominador común la dominación del hombre y la preferencia por los hijos varones. La mayoría de las diferentes culturas de Papua Nueva Guinea son patriarcales y están basadas en la descendencia por línea paterna, excepto en aquellos lugares donde existe una fuerte tradición de descendencia por línea materna, y las niñas tienen tradicionalmente pocos derechos o ninguno a la herencia. Los padres y el resto de la familia y la comunidad desean que el primer hijo sea un varón y que la familia tenga más de un hijo varón. Antiguamente era corriente compadecer a las familias que sólo tenían hijas, y podía ocurrir que

el esposo, en particular, nunca estuviera satisfecho si su mujer no le daba un hijo varón. Es frecuente la adopción "compensatoria", tradicional o no oficial de niños varones. En el caso de las familias pobres o que viven en lugares alejados, los factores relacionados con el género pueden reducir directamente las posibilidades de supervivencia de una niña, en particular cuando se trata de adoptar decisiones sobre el acceso a los alimentos en tiempo de escasez o cuando hay que recorrer largas distancias para recibir asistencia sanitaria, lo que hace que ésta resulte costosa.

109. En la división tradicional y actual del trabajo, las niñas empiezan por realizar tareas domésticas importantes, y a menudo duras, a una edad relativamente temprana. En las zonas rurales, en particular, las niñas contribuyen sustancialmente al mantenimiento de los huertos familiares, e incluso ya a los 10 años cultivan sus propios huertos y venden sus productos frescos y artesanales independientemente para conseguir dinero para la familia. A las niñas se les confía la responsabilidad de cuidar y atender a los niños a una edad todavía más temprana. En cambio, a los niños no se los carga con tareas ordinarias, y en general trabajan poco hasta que empiezan a ser adultos. En las zonas rurales la importancia que tiene el trabajo de las niñas para la subsistencia y supervivencia de la familia ha sido una de las razones por las que los padres les niegan o impiden el acceso a la educación. Cuando la situación económica de la familia no es buena los padres están menos dispuestos a pagar los gastos de escolaridad de sus hijas. Los padres tienden a sacar de la escuela primero a las niñas si no pueden mantener en ella a todos sus hijos. Existe en las escuelas una ceguera institucional en lo referente al género, que hace que muchos maestros favorezcan a los chicos y no se den por enterados cuando los niños tiranizan, amenazan e intimidan a las niñas en los niveles primario y secundario, en particular cuando las niñas destacan, son alabadas por sus maestros o se les da alguna responsabilidad o autoridad. Muchas veces las niñas alcanzan la pubertad en los años en que asisten a la escuela primaria, y pueden ser objeto de acoso o abuso sexual por parte de los maestros. El Departamento de Educación es el único departamento gubernamental que reúne sistemáticamente datos desagregados sobre el género y adopta políticas dinámicas tendientes a lograr la igualdad de oportunidades y de participación en la educación. Ello ha dado sus frutos al nivel de la educación primaria, donde el 47% de los alumnos matriculados son niñas. Pero todavía hay que trabajar mucho para lograr la igualdad en el nivel secundario.

110. En Papua Nueva Guinea hay una alta incidencia de casos de violación -denunciados o no-cometidos por uno o varios individuos, y un temor generalizado de que las niñas sean víctimas de una agresión sexual. Los padres, particularmente los que viven en centros urbanos y semiurbanos, limitan estrictamente la libertad de movimiento y asociación de las niñas que están bajo su tutela. Actualmente el miedo de los padres y las medidas preventivas, a veces excesivas, que adoptan dificultan el desarrollo psicológico y físico de muchas niñas. Como víctimas, o víctimas potenciales de actos de agresión sexual, las niñas son a menudo culpadas y castigadas injustamente. A veces se las acusa de provocar a los chicos, se les prohíbe que se reúnan con las demás chicas e incluso se las golpea duramente sólo por mirar a un chico.

111. Antes, a los hijos naturales se los consideraba una deshonra, y eran objeto de burlas, pero ahora las personas tienen una actitud mucho más liberal. En el pasado no era infrecuente que las madres abortaran o mataran a sus hijos recién nacidos cuando eran ilegítimos, y esta costumbre persiste en algunas zonas rurales apartadas y zonas urbanas pobres, aunque estos hechos raras veces se denuncian a las autoridades. Entre las numerosas informaciones no oficiales y las escasas denuncias oficiales de recién nacidos matados, arrojados o abandonados, hay muchos

casos atribuibles a embarazos no deseados de adolescentes o a embarazos resultantes de violaciones, y a la pobreza extrema que reina en los asentamientos urbanos.

112. En Papua Nueva Guinea los niños son a menudo adoptados cuando sus padres naturales no pueden cuidar de ellos adecuadamente o cuando la madre fallece, como una forma de restablecer un equilibrio entre los sexos, como un medio que tienen las parejas estériles de conseguir un niño o como una forma de reforzar los lazos con otras familias. Puede ser también un modo de transferir la responsabilidad de un niño no deseado de una madre soltera, abandonada o que ya tiene muchos hijos. La adopción tradicional es una práctica muy extendida en todo el país que no está regulada por el Estado en lo referente a la asignación de los niños antes o después de su nacimiento, ya que esta clase de arreglos se realizan sin conocimiento previo de las autoridades. Muchos casos de adopción de niños no son legales. Hay una impresión general positiva de que existen redes sociales de seguridad muy extendidas que se encargan de atender a los niños necesitados. En este sistema de seguridad social tradicional se incluyen también los frecuentes casos de absorción e integración no oficial de niños huérfanos o no deseados en otras familias sin tener suficientemente en cuenta el bienestar inmediato y a largo plazo del niño.

113. Aunque puede haber muchos casos de adopciones por amor en las que se cuida solícitamente al niño, a cargo de personas que desean atender al interés superior del niño, la incidencia de la discriminación contra los niños adoptados es suficientemente común como para justificar una atención, intervención y reglamentación urgentes. La aplicación de la actual Ley de asistencia al menor y del Código Penal es totalmente insuficiente para promover los principios generales de la Convención.

114. Los niños adoptados son a menudo objeto de discriminación. La "adopción", en la forma libre y no oficial en que se practica en todo el territorio de Papua Nueva Guinea, puede encubrir una discriminación, una explotación y el abuso de los niños. Este fenómeno es también frecuente en el seno de las familias, y muy a menudo son las madres adoptivas, tal vez agobiadas por el exceso de trabajo, el maltrato del que ellas mismas son objeto o las dificultades económicas, las que más maltratan a los niños adoptados. A veces a los niños adoptados se los quiere menos o no se los quiere, se les hace trabajar mucho a una edad temprana para aliviar a las madres del trabajo pesado, no se les da educación y algunas veces no se les presta asistencia sanitaria, se los viste y alimenta de forma diferente y se les niegan muchos de los derechos y privilegios que los padres adoptivos conceden a los hijos naturales. Los peores casos de discriminación contra hijos adoptivos son los de las niñas llevadas a una familia a edad muy temprana para ocuparse de los niños, o después, a las que, con el pretexto o la promesa hecha a los padres de que serán educadas, se somete gradualmente a una servidumbre doméstica agotadora, cruel y abusiva.

115. La sociedad actual de Papua Nueva Guinea acepta y perdona prácticas de adopción sin ningún carácter oficial, que nunca se llevarán ante los tribunales ni serán documentadas ni sancionadas por las autoridades públicas. Ello permite un frecuente traspaso de niños entre familias, dentro de la familia ampliada o el clan, y cada vez más entre amigos o parientes lejanos. A menudo los niños se confían al cuidado de otras familias por muchas razones diferentes, no siempre en el interés superior del niño. Algunas veces esa "adopción" se realiza específicamente en el interés de uno o de ambos progenitores o en el interés de un hijo propio de la familia adoptiva.

116. A los niños a quienes se ha sacado de la situación difícil en que se hallaba su familia biológica y se los ha llevado a un hogar adoptivo a veces se les recuerda constantemente que deben estar agradecidos a sus padres adoptivos. Las adopciones tradicionales en el seno de la familia o dentro de la familia ampliada o el clan entrañaban el pago tradicional de ciertas sumas y podían ser supervisadas. Hoy día esos pagos y ceremonias están desapareciendo, y los niños adoptados pueden ser llevados a lugares lejos de sus padres biológicos, donde no están controlados por la ley y donde no existe la obligación legal de garantizar el contacto con los padres biológicos. Esas prácticas libres de adopción, declaradas ilegales por la legislación (artículo 42 del Código Penal), exponen a muchos niños a una discriminación diaria durante mucho tiempo.

117. Los hijos de matrimonios mixtos, integrados por personas de diferentes grupos culturales, provincias o regiones de Papua Nueva Guinea o por un nacional y una persona de otra nacionalidad, pueden ser objeto de una discriminación que les impida ser aceptados en las aldeas tradicionales o participar en la vida de éstas, o heredar, o, tratándose de medios urbanos, acceder a la educación. No es infrecuente que la familia política paterna repudie a una mujer de otra provincia, y algunas veces a sus hijos, especialmente si los padres han hecho planes y transacciones financieras para que su hijo tome a una novia de su aldea natal.

118. Es evidente que algunas políticas establecen una discriminación basada en el nivel económico y de instrucción. En las zonas rurales y urbanas la pobreza priva a muchos niños de sus necesidades más básicas. Las políticas de matriculación en las escuelas pueden establecer una discriminación contra los niños de familias que no pueden pagar las cuotas anuales, obligándolos a abandonar la escuela, negándoles el acceso a los libros o los certificados de rendimiento escolar. En la actual sociedad de Papua Nueva Guinea los niños que no han recibido una educación oficial o no la han completado pueden ser objeto de discriminación. Se los llama despectivamente "fracasados" o "suspendidos", y algunas veces son rechazados, culpabilizados, despreciados y golpeados por padres o tutores defraudados. La socialización para lograr una estricta división del trabajo entre los sexos y las obligaciones domésticas y familiares, y circunstancias relativas a la seguridad, suelen conducir a una inserción más fácil de las chicas que han abandonado prematuramente la escuela dentro de la aldea o el hogar. Los chicos tienen menos limitaciones y la carga de tener que probar su capacidad de mantener a sus padres y a su futura familia, preferentemente mediante su participación en la economía monetaria. Muchos abandonan el hogar o se liberan de algún otro modo de las labores y normas familiares normales, se dirigen a los centros urbanos, viven su vida pasando de uno a otro de los hogares de parientes y amigos y en las calles, donde se los cataloga fácilmente como "bribones" y alborotadores. Son objeto de una discriminación activa y pasiva en muchas formas violentas y abusivas.

119. En las zonas urbanas los niños que están descuidados o son sumamente pobres pueden ser objeto de discriminación únicamente por su apariencia. A veces se les impide el acceso a las tiendas, oficinas y lugares públicos o se les registra arbitrariamente a la entrada y a la salida. A los chicos que se comportan y se visten de una forma particular o que están pobremente vestidos, a veces se les impide moverse libremente en las zonas comerciales y residenciales, y sin razón alguna se los considera sospechosos o se los acusa de pequeñas infracciones. Algunas veces cuando cometen, o se sospecha que han cometido, hurtos menores, los guardias de seguridad o la multitud los golpean sin piedad, incluso hasta causarles la muerte. Aun cuando los profesionales de la asistencia social reciben una formación en ese ámbito, no existen

instituciones ni programas oficiales para este numeroso grupo de chicos alienados y marginados de los que podrían encargarse esos profesionales especializados. El Gobierno ha creado servicios para conceder la libertad vigilada, pero están insuficientemente dotados de personal y de recursos. La mayoría de los servicios comunitarios que se ocupan y combaten la discriminación de que son objeto miles de chicos alienados y excluidos corren a cargo de diversas Iglesias que trabajan con los delincuentes juveniles y de unas pocas ONG paralegales que se esfuerzan por proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos.

120. En Papua Nueva Guinea la forma más generalizada de discriminación, que tiene unas consecuencias particulares para el niño, es el más amplio acceso de las poblaciones urbanas a la educación básica, a la salud y a la protección en general, en virtud de la legislación nacional, en comparación con las zonas rurales del país. Este hecho quedó claramente demostrado en el Estudio sobre demografía y salud de 1996 de la Oficina Nacional de Estadística. Existe una enorme diferencia entre el campo y la ciudad en cuanto a los indicadores básicos de salud, en particular las tasas de mortalidad infantil y materna y los partos vigilados.

121. Cuanto más apartada está la aldea en que vive un niño menos probable es que disfrute de sus derechos fundamentales como ciudadano. En la Papua Nueva Guinea rural existen muchos lugares donde los niños nunca han tenido acceso a las escuelas o a los servicios de atención de la salud, o donde esos servicios han sido cerrados de forma permanente o esporádica en los dos últimos decenios. Ello es particularmente cierto por lo que respecta a los servicios de atención de la salud. Se calcula que del 50 al 70% de los puestos de socorro rurales del país apenas funcionan o no funcionan en absoluto. Los niños de las zonas rurales no sólo tienen problemas mucho mayores de carácter geográfico para acceder a la escuela sino que la mayor parte de las veces tienen dificultades para pagar los gastos de escolaridad y para comprender las numerosas alusiones y referencias extranjeras occidentalizadas y urbanas que contienen los programas de estudio, o para identificarse con ellas. Muchas escuelas rurales no tienen nuevos alumnos cada año ni tienen servicios importantes, como bibliotecas. Puede suceder que algunos niños rurales tengan que esperar hasta cumplir los 10 años para poder entrar en el primer grado, con lo cual disminuyen sus posibilidades de pasar al nivel superior de enseñanza. En las escuelas rurales los maestros se enfrentan con muchos problemas de logística y gestión que hacen que se repita y aumente el absentismo. En las estaciones secas cuando la sequía es muy grave muchas escuelas del país cierran a veces durante semanas y meses enteros porque no hay agua no contaminada para los niños.

B. El interés superior del niño (artículo 3)

122. Un examen preliminar de la legislación interna de Papua Nueva Guinea ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar y definir claramente el principio del "interés superior del niño" en todas las reformas de la legislación interna vigente relativa a los derechos del niño, en particular la necesidad de que los tribunales u otros órganos pertinentes de adopción de decisiones consideren los siguientes aspectos, basados en la jurisprudencia de Papua Nueva Guinea y de conformidad con el espíritu y la intención de la Convención.

123. La actual Ley de asistencia al menor (cap. 276), redactada durante el último período colonial, está considerada por todos como inapropiada para las circunstancias presentes. No tiene ninguna disposición que trate suficientemente del principio del "interés superior". Es esta una cuestión esencial que debe abordarse en la reforma legislativa tanto tiempo esperada.

En la Ley de protección de esposas y niños abandonados (cap. 274) se prevé la provisión de medios para el cuidado del niño, pero no se incluye ninguna referencia al "interés superior del niño" en la disposición que faculta al tribunal a dictar providencias (art. 14). Sin embargo, la Ley de procedimientos judiciales matrimoniales (art. 74 1, cap. 282) establece explícitamente que "los intereses del niño deben ser la consideración primordial en los procedimientos relativos a la custodia, tutela, bienestar, desarrollo o educación de los hijos de un matrimonio". Para que sea totalmente congruente con la Convención debería corregirse el texto de la ley para ajustarlo al del artículo 3. Además, la norma 204 1) de las Normas sobre procedimientos judiciales matrimoniales debe ser enmendada de forma que se suprima la limitación a "un hijo de un matrimonio" de forma que no se discrimine a los niños nacidos fuera del matrimonio. La Ley de la infancia (art. 4 1, cap. 278) trata de las órdenes judiciales de tutela basadas en el bienestar del niño y la conducta y deseos de los padres. Parece que en muchos casos el interés superior de los niños se considera menos o no se considera frente a los deseos e intereses de los padres. En la mayoría de los casos no se da a los niños la posibilidad de expresar libremente sus sentimientos y deseos cuando pueden hacerlo. Se sopesan los intereses de los padres con los de los hijos en lugar de situar los intereses del niño como una consideración primordial, razón por la cual es evidente que esas disposiciones no se ajustan a la Convención.

124. La Ley de adopción de niños (cap. 275) abarca tanto las adopciones amparadas en el derecho como las adopciones tradicionales. En su artículo 5, que trata de la adopción reconocida por la ley, se establece que "el bienestar e interés del niño será la consideración primordial". Pero la realidad es que en Papua Nueva Guinea la inmensa mayoría de las adopciones no son oficiales y nunca están documentadas ni sancionadas por la ley. En las adopciones tradicionales, el tribunal local no exige ningún informe previo o de supervisión posterior para comprobar la sinceridad e idoneidad de los padres adoptivos y la promoción del bienestar y del interés superior del niño. Con arreglo a la adopción tradicional, si el caso de un niño adoptado según los arreglos tradicionales se lleva a los tribunales, no existe ninguna disposición por la que se deba tomar en consideración el interés superior del niño. Actualmente, un tribunal local puede expedir un certificado de adopción, con arreglo a la ley, sin hacer referencia al interés superior del niño.

125. No existe actualmente ninguna disposición concreta en la Ley de tribunales rurales que exija al tribunal que tenga en cuenta el interés superior del niño. Esta es una cuestión grave si se tienen en cuenta las muchas posibilidades de interpretación de las costumbres locales que tienen esos tribunales.

126. Existen en Papua Nueva Guinea muchos abogados y asistentes sociales competentes que comprenden y aplicarían "el interés superior del niño" como principio primordial en todas las cuestiones legales y administrativas. Pero en Papua Nueva Guinea hoy en día la realidad es que muchos casos de custodia y la mayor parte de los casos de adopción no se deciden en los tribunales sino en entornos familiares y tradicionales donde la consideración del "interés superior del niño" tal vez no se tenga en cuenta ni se aplique y mucho menos se considere primordial.

127. No ha habido ninguna política o práctica de evaluación y determinación del impacto de ciertas políticas sobre el bienestar o en los derechos del niño. Las evaluaciones del impacto sobre el niño no se incluyen en los planes, políticas o trabajos del Gobierno central ni de los gobiernos locales, y la vigilancia permanente no está institucionalizada en la Oficina Nacional de Planificación y Ejecución ni en los niveles locales de Gobierno. Hay una escasez de investigaciones o estudios que sirvan de guía a la legislación o la práctica política. En 1994 se

realizaron por encargo del Banco Mundial, una serie de estudios sobre la pobreza que incluían cierta evaluación del impacto de las políticas de ajuste estructural sobre los niños, en particular la imposición del pago de derechos por la educación o los servicios de salud, y la eficacia de diversas redes de seguridad tradicionales y contemporáneas.

128. En la administración de la justicia de menores no se tiene en cuenta en muchos juicios el "interés superior del niño". Muchos abogados y funcionarios encargados de la libertad condicional carecen de la formación necesaria para crear un entorno y utilizar estrategias favorables al niño o susceptibles de prestar una consideración suficiente al interés superior del niño o de interpretarlo adecuadamente, habida cuenta de que no existen buenos registros sobre la edad real, a lo que se suma la discriminación generalizada frente a los chicos delincuentes, a los que se considera como víctimas propiciatorias. Los delincuentes juveniles son tratados a menudo brutalmente. Se hace uso algunas veces de una violencia y una intimidación extremas por parte de la policía y otras autoridades penitenciarias o de mantenimiento del orden público. Los niños no siempre están separados de los delincuentes adultos, sobre todo porque el Estado no ha adoptado medidas adecuadas al respecto, y la Ley de Tribunales de Menores, que en teoría parece buena, a menudo no es administrada de forma eficaz, por lo que no se logran los beneficios que se propone.

C. El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo del niño (artículo 6)

129. En el contexto actual de Papua Nueva Guinea, existe una incidencia muy alta y cada vez mayor de enfermedades y fallecimientos que podrían evitarse de lactantes y de niños y de mortalidad materna y perinatal que tampoco tendrían que producirse. En el pasado decenio se permitió que descendieran de forma espectacular las tasas de cobertura de la inmunización, las cuales sólo se han restablecido a través de medidas de emergencia anuales insuficientes, impulsadas por el UNICEF y financiadas principalmente con la ayuda exterior. Ha habido un descenso generalizado del volumen y la calidad de la atención primaria de salud. En los últimos 15 años se ha abandonado en casi todas las partes del país el sistema de "puestos de socorro" rurales y los sistemas habituales de clínicas móviles mensuales de salud de la madre y el niño. Los intentos por revitalizar estos servicios esenciales se ven entorpecidos por los graves problemas de baja moral y de escasa motivación en la gestión que existen en todo el sistema de gobierno y que aquejan particularmente al personal de los servicios rurales de salud. El suministro regular de medicamentos y equipo básico es a menudo desigual y poco fiable. La infraestructura pública rural de atención de la salud se caracteriza por su deterioro, falta de los suministros más básicos e insuficiencia de fondos para mantener el transporte operacional regular y de urgencia de los pacientes. Según las estimaciones, los servicios de salud de las Iglesias prestan el 60% de la atención sanitaria y se esfuerzan por mantener los suministros y los niveles y la calidad de la atención. Pese a ello, también se ven negativamente afectados por el hecho de que algunos gobiernos provinciales no desembolsan las sumas presupuestarias autorizadas de forma segura y puntual. Este problema se ha traducido en los últimos años en el cierre frecuente y generalizado de servicios de salud vitales de las Iglesias, inclusive de hospitales de distrito. El Gobierno tiene una política clara de dar prioridad a la atención de la salud en las zonas rurales, y en particular a la salud de la madre y el niño. Pese a ello, los niños de las zonas rurales siguen estando en situación muy desfavorecida en su acceso a la atención sanitaria. La mayoría de la asistencia exterior para el desarrollo destinada al sector de la salud se asigna a proyectos de mejora y rehabilitación, pero el mantenimiento a largo plazo de esa contribución y de esas intervenciones constituye un grave problema.

130. En Papua Nueva Guinea existen graves problemas de malnutrición infantil, aunque la malnutrición raras veces se consigna como causa de muerte. En el primer decenio que siguió a la independencia, los programas de educación popular en materia de nutrición a nivel comunitario establecidos con el apoyo del Gobierno llegaron y sirvieron de inspiración a las madres a través de grupos de mujeres de aldeas, y a muchos miles de niños en las escuelas y niños fuera de la escuela a través de la radio y el cine. En los últimos 15 años han desaparecido esos programas de educación popular en materia de nutrición a nivel comunitario. En el primer decenio que siguió a la independencia los estudios periódicos sobre nutrición reflejaban el impacto de las políticas oficiales y los esfuerzos generalizados de autoayuda realizados a nivel de la comunidad para eliminar la malnutrición infantil. Han pasado ya casi 20 años desde que se realizó el último estudio sobre nutrición y los programas de nutrición financiados por el Gobierno y con la ayuda exterior han disminuido más que aumentado el esfuerzo de la comunidad en esta importante esfera del desarrollo. En Papua Nueva Guinea sigue existiendo malnutrición y todos los pediatras reconocen que es el principal factor de riesgo de mortalidad. Por ejemplo, en la región montañosa el 5% de los niños ingresados tienen una grave malnutrición proteínocalórica y el 10% de esos niños fallece. También se producen muertes a causa de carencias proteínicas graves. La malnutrición contribuye a las muertes por neumonía, diarrea y otras enfermedades. Las causas de la malnutrición no son únicamente la escasez de alimentos sino también la deficiente educación de las madres, la malnutrición materna y la consiguiente lactancia insuficiente, y la estructura social que relega a la mujer a una condición baja y hace que sea frecuente el abandono de los hijos y las prácticas de adopción peligrosas. Las prácticas sociales en las que los niños son "adoptados" con facilidad y de forma no oficial contribuyen considerablemente a engrosar las tasas de malnutrición y de mortalidad infantil, hecho que está bien documentado en las regiones montañosas, donde se estima que sólo en una provincia se adoptan cada año unos 300 niños de corta edad, que desarrollan un grave marasmo nutricional o *kwashiorkor*. Al menos el 10% de los lactantes marasmáticos fallecen, así como el 25% de los afectados por *kwashiorkor*. Antiguamente no era probable que eso ocurriera porque los niños eran adoptados por madres que vivían cerca de la madre biológica, y al niño no se le impedía el acceso a la leche materna.

131. En el pasado, el Gobierno de Papua Nueva Guinea promulgó una importante legislación nacional destinada a resolver los problemas comunes y evitables de nutrición. Una enmienda a la Ley de alimentos inocuos (1995) regula la iodización de la sal. Las leyes laborales de Papua Nueva Guinea conceden a las madres lactantes tiempo para dejar el lugar de trabajo y atender a los niños de pecho durante la jornada laboral. La Ley de suministros alimentarios para lactantes de 1977 limita la venta de biberones y vasos para la alimentación de lactantes únicamente a los casos en que se dispone de una receta expedida por un trabajador de salud autorizado, y hasta hace poco tiempo establecía que la norma general era la lactancia materna. Últimamente la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esas leyes está siendo menos efectiva. Los estudios indican que el empleo remunerado de las madres y la adopción de niños de pecho por madres no lactantes ha contribuido al considerable aumento del empleo de biberones, que en más de la mitad de los casos se compran sin receta.

D. El derecho del niño a expresar sus opiniones y a ser oído en procedimientos judiciales y administrativos (artículo 9)

132. La Constitución (párrafo 1 del artículo 35) establece claramente el derecho a la vida de todos los ciudadanos, excepto en la aplicación de la pena de muerte, el uso razonable de la fuerza en aplicación de la ley para reprimir disturbios, insurrecciones o actos de terrorismo, o como consecuencia de una acción bélica legítima. La pena de muerte es una disposición general que no hace mención de la edad de los delincuentes a los que puede aplicarse. Las causas penales por transgresiones de la ley se llevan ante el Tribunal de Distrito para que sean juzgadas en virtud de la Ley de Tribunales de Menores, y al dictar la sentencia la edad se considera como un factor atenuante. Los menores (entre 7 y 18 años de edad) no pueden ser condenados a cadena perpetua ni a muerte. En la parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales se reitera el reconocimiento del derecho a la vida.

133. El derecho a la vida y a la supervivencia del niño también está protegido en virtud de la Ley del Código Penal (cap. 262), que abarca el asesinato con premeditación, el infanticidio, el homicidio involuntario y actos de omisión que pueden impedir en el momento del parto que un niño nazca vivo. No es probable que se invoque esta última disposición, teniendo en cuenta que hay pruebas sólidas de negligencias en casos de urgencia ginecológica en muchos distritos y en otros servicios rurales del sistema nacional de salud. Sucede también en muchos casos que la falta de instrucción unida a los tabúes tradicionales y al miedo que producen los fluidos del parto contribuyen a la muerte de muchos niños y madres que podrían evitarse en las aldeas.

La importancia que se da actualmente a los programas de parteras empíricas de aldeas es un intento por resolver este problema. En Papua Nueva Guinea se producen casos de infanticidio. Antiguamente, en algunos lugares se practicaba en los casos de nacimientos no deseados (niños gemelos y niños discapacitados), así como en épocas de escasez. Actualmente la mayor parte de las personas saben que el infanticidio está prohibido por la ley, aunque los niños nacidos en circunstancias de pobreza o particularmente difíciles o de madres jóvenes o solteras que temen que sufra su reputación o perder oportunidades de educación o empleo, siguen siendo víctimas invisibles de infanticidios producto de las tensiones que provocan la vida urbana y las dificultades económicas.

134. La obligación de atender a las necesidades vitales del niño está prevista en el Código Penal (parte V, div. 2, art. 283), que trata de los deberes de los padres y tutores de garantizar la supervivencia de las personas que tienen a su cargo. Se exige al cabeza de familia que atienda a las necesidades de los niños menores de 14 años, y todo incumplimiento de esta obligación se considera un delito. Esta edad deberá enmendarse, fijándola en 18 años, como establece el artículo 1 de la Convención, y deberá hacerse referencia a la responsabilidad de ambos progenitores. El gran número de niños que vagabundean por las ciudades, desatendidos por sus familias, y que cometen delitos demuestra claramente que muchos miles de niños no están suficientemente alimentados, vestidos o atendidos por sus padres, tutores o personas encargadas de su cuidado. Aun cuando existen disposiciones en la Ley de asistencia al menor sobre los niños desamparados, no existe ningún control por parte del Estado ni ningún mecanismo de intervención. Por consiguiente, la comunidad ha tenido que aceptar los casos en que no se atiende a las necesidades básicas de los niños como cosas de la vida que no son ni de la competencia ni de la responsabilidad del Estado.

135. Es también un delito no permitir que se aplique a un niño un tratamiento médico que puede salvarle la vida. En la parte XIV de la Ley de asistencia al menor (art. 94) se va más allá de la responsabilidad de los padres, para incluir la responsabilidad de toda persona que no preste atención a un niño que esté bajo su cuidado. Esta Ley tiene poca eficacia en un contexto en que los servicios rurales de salud son escasos e inadecuados, donde el aislamiento, la pobreza y las cuestiones de género influyen negativamente en el acceso a los mismos y donde las prácticas de adopción libre y no regulada son normales.

136. El artículo 95 trata de los malos tratos, como la agresión, la agresión sexual y el exhibicionismo, aunque estos actos son difíciles de controlar. No existe ninguna tradición arraigada de denunciar ante las autoridades casos de malos tratos a los niños. Además, en el contexto de Papua Nueva Guinea el temor a represalias cuando una persona se inmiscuye en los asuntos familiares de un vecino tiene un poderoso efecto disuasorio. En las zonas rurales las personas no saben dónde tienen que presentar una denuncia. Además, hay casos de personas que ocupan altos cargos en el Gobierno o en la jerarquía eclesiástica que cometen esos delitos. Es de todos sabido que algunos extranjeros que ocupan altos cargos en el Gobierno, en las Iglesias y en las empresas privadas se entregan a prácticas de pedofilia y parecen intocables. Ello disuade a la policía de actuar y contribuye al empeoramiento de la situación.

137. En Papua Nueva Guinea existen pocas normas legislativas que se ocupen del derecho del niño a ser escuchado, como se establece en el artículo 12 de la Convención. La Ley de la infancia (cap. 278) trata, entre otras cosas, de la custodia y tutela de los niños de corta edad y reconoce la autoridad de los tribunales para averiguar cuáles son los deseos del niño, y el derecho del niño a elegir libremente. Sin embargo, es necesario establecer normas más exactas en las que se fije el momento y la forma en que se pueden expresar los deseos del niño. En Papua Nueva Guinea no existe ninguna otra ley que mencione la libertad de elección del niño en los procedimientos judiciales. Es necesario que se introduzcan urgentemente enmiendas a todas las leyes pertinentes, en consonancia con el artículo 12 de la Convención.

138. No se cuenta con medios suficientes para la celebración de juicios a puerta cerrada ni de ningún otro tipo especial que permitan que los niños hablen libremente ante los tribunales, especialmente cuando son ellos las víctimas, o cuando debe tenerse en cuenta ante todo su interés superior. Recientemente se han producido muchos casos de niñas muy jóvenes traumatizadas y completamente incapaces de hablar cuando se esperaba que prestaran testimonio en juicios por violación ante un tribunal en pleno y una sala llena de público. La labor de la organización PACE de Papua Nueva Guinea y los proyectos de enmienda a la Ley de la prueba se ocupan de este problema. Sin embargo, la introducción del proyecto de ley contra las agresiones sexuales a los niños, que se preparó en noviembre de 1998, se ha visto paralizada por una suspensión muy larga del Parlamento.

139. No existe ninguna política gubernamental de consulta a los niños para la formulación de las políticas y programas que tienen por objeto prestarles apoyo o que podrían afectar a sus derechos.

IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

A. El derecho a un nombre y a una nacionalidad (artículo 7)

140. El artículo 7 de la Convención trata de los derechos a la inscripción del nacimiento, a un nombre y a adquirir una nacionalidad. La Ley del Registro Civil (cap. 304) prevé un sistema de registro de los nacimientos basado en la expedición de un certificado que contiene el nombre del niño y el de los padres. En principio, en Papua Nueva Guinea el registro de los nacimientos es gratuito, pero en la práctica se exige el pago de 10 kina (aproximadamente 2,5 dólares de los EE.UU.) para la expedición de un certificado completo y de 15 kina para la de una copia registrada. La mayoría de los padres de Papua Nueva Guinea no son conscientes o no están convencidos de la importancia que reviste el registro del nacimiento en lo referente a la salvaguardia de derechos, el registro de la edad y la verificación del origen de los niños o del estado civil de los padres. Mientras esto suceda, incluso un precio relativamente bajo no logrará alentar a los padres a inscribir a sus hijos en el registro. El registro oficial de los nacimientos se inició en Papua Nueva Guinea en 1892, en los comienzos del período colonial. Entre 1892 y 1996 el registro fue obligatorio únicamente para los no nacionales. Desde la introducción de la Ordenanza del Registro Civil en 1967, el registro ha estado centralizado en la Oficina del Registrador General, que se encuentra en la capital, y hasta el presente ha sido voluntaria tanto para los nacionales como para los no nacionales. Se puede decir que en Papua Nueva Guinea la mayoría de la población está indocumentada.

141. En 1998 se calculó que menos del 1% de la totalidad de nacimientos que se producían en Papua Nueva Guinea se registraban oficialmente, y la mayoría de ellos eran de no nacionales. El Registro Civil centralizado padece una grave escasez de recursos operativos básicos. A veces el registro central ni siquiera puede poner certificados de nacimiento a disposición del principal hospital nacional, que se encuentra allí cerca, en la misma capital. La Oficina del Registrador General ha informado de que, de los 800 nacimientos que se producen mensualmente en el Hospital General de Port Moresby, oficialmente sólo se registra uno. El registro requiere el simple acto de presentar un certificado de nacimiento al Registro Civil. En la mayor parte de Papua Nueva Guinea la población no tiene acceso a servicios de registro y la tradición colonial de registrar los nacimientos, muertes y matrimonios que se producían en las aldeas ha desaparecido hace tiempo. También es posible que limite el número de registros el escaso nivel de educación de muchos de los padres en comparación con el nivel de alfabetización necesario para rellenar un impreso oficial.

142. En muchas zonas rurales, ante la ausencia de una fuerte presencia oficial, muchas personas utilizan el registro de bautismo como registro *de facto* de la existencia de su hijo. En 1992, en virtud de una importante política que tenía por objeto coordinar y racionalizar los servicios en las aldeas, se formularon planes para volver a establecer el sistema de registro en las aldeas. Se imprimieron impresionantes "libros de registro de aldea" y se distribuyeron ampliamente por todo el país. Estos simples registros locales podrían haber posibilitado la instauración de un registro universal de los nacimientos a nivel local, pero el programa se abandonó por razones políticas y presupuestarias incluso mucho antes de que se pudiera capacitar a los funcionarios de registro de las aldeas. La actual reforma política, al revitalizar las administraciones locales y descentralizar los servicios gubernamentales, podría incluir la reimplantación de un registro de nacimientos amplio y descentralizado. A menudo son los trabajadores rurales de la salud los primeros en ver a un recién nacido y si tuvieran a su disposición certificados de nacimiento junto

a las tarjetas de registro sanitario, podrían ser ellos mismos los que registrasen fielmente la fecha de nacimiento. Los programas de asistencia al nacimiento en las aldeas, que ahora se promueven mucho, también podrían facilitar el registro de los nacimientos.

143. En la parte IV de la Constitución (arts. 65 y 66) se establecerán los requisitos específicos que deben cumplirse para tener la ciudadanía de Papua Nueva Guinea. Estos requisitos se basan en las posibilidades que tenían los padres del candidato de obtener la ciudadanía en el momento de la independencia del país, que están basadas en criterios tales como un número específico de años de residencia, el origen y la nacionalidad de los abuelos. La ciudadanía de Papua Nueva Guinea está protegida políticamente y se basa en primer lugar en la raza y en la ascendencia. A los hijos de ascendencia mixta se les autoriza a mantener la nacionalidad de ambos padres hasta que cumplen los 18 años, momento en el que ya pueden adoptar una decisión informada e independiente con respecto a la nacionalidad que prefieren. Sin embargo, la Constitución no contiene disposiciones que prevean algunas circunstancias excepcionales, por las que el Ministro podría otorgar la nacionalidad a los niños nacidos en Papua Nueva Guinea y que no son ni han sido nunca ciudadanos de ningún otro país, así como a los que no tienen ni han tenido nunca el derecho a obtener la nacionalidad de un país extranjero. Esto podría aplicarse a los refugiados y a los no refugiados. A diferencia de muchos otros países, Papua Nueva Guinea no formuló ninguna reserva con respecto a las disposiciones relativas al derecho del niño a adquirir una nacionalidad tal y como está consagrado en la Convención, y por tanto está obligada a armonizar sus disposiciones constitucionales con la Convención.

144. En Papua Nueva Guinea la imposición de un nombre es compleja y varía en gran medida según las distintas culturas del país. Tradicionalmente, en muchas culturas de Papua Nueva Guinea al niño no se le impone un nombre en el momento de nacer. Antes pueden pasar días de rituales y celebraciones obligatorios, y generalmente es fundamental consultar a los parientes cercanos. El derecho a imponer el nombre al niño puede corresponder a uno u otro pariente, y en general se tienen en cuenta los deseos de los abuelos y los de la comunidad. Es frecuente que las disputas entre padres y abuelos sobre un nombre degeneren en graves conflictos. A los niños nacidos en una aldea se les impondrá indefectiblemente un nombre tradicional. El nombre que se recibe tiene significado en el idioma y cultura locales, representa el nexo de unión del niño con la familia y con el clan y está directamente relacionado con sus derechos de acceso y como usuario en el contexto de la aldea. Cada vez es más frecuente imponer a los niños nacidos en entornos urbanos únicamente nombres occidentales. También es muy probable que a los niños de zonas rurales se les imponga un nombre occidental que será aceptado si han sido bautizados en una iglesia cristiana.

145. Las misiones cristianas han contribuido activamente a la pérdida de los nombres locales y de las costumbres en materia de imposición de nombres al permitir que los nombres locales se considerasen sinónimos de algo pagano. En el pasado, los benefactores de las Iglesias en Europa pagaban para que se bautizase a niños de Papua Nueva Guinea con sus nombres. Las escuelas y otras instituciones gubernamentales oficiales o no tradicionales han fomentado la práctica de imponer nombres cristianos. A veces la imposición de un nombre a un niño plantea problemas cuando el significado puede resultar obsceno o insultante para grupos que tienen otro idioma, lo cual viola la dignidad de la persona. Incluso hoy en día, a muchos niños de Papua Nueva Guinea les avergüenzan sus nombres tradicionales. Por otra parte es probable que, si se tiene un nombre extranjero con menos significado, éste se cambie una y otra vez durante la vida del niño, lo cual plantea complicaciones adicionales de identidad y otros problemas burocráticos e institucionales.

Este problema podría resolverse con una campaña de legitimación de los nombres de las aldeas que consistiría en universalizar el registro de los nacimientos y aceptar el nombre local que se impone en el nacimiento como nombre oficial del niño.

B. El derecho a preservar la identidad sin injerencias ilícitas (artículo 8)

146. La Constitución (art. 74) autoriza al Ministro a retirar la nacionalidad a un niño si el padre o la madre la ha perdido, siempre que ello redunde en beneficio del niño. Esto únicamente se aplicaría a los padres que han obtenido la ciudadanía por naturalización y está sujeto a apelación. Sin embargo, en principio esta retirada puede efectuarse sin referencia al "interés superior del niño" y al "derecho del niño a ser escuchado". Esta disposición plantea el riesgo de que el niño sea penalizado por los actos de uno de sus padres o de ambos.

147. Los niños que corren un mayor riesgo de perder el nombre, la nacionalidad y la identidad son los niños que han sido adoptados fuera de su familia y su clan, incluidos los niños de refugiados nativos de Irian Jaya y los niños cuyas vidas fueron perturbadas y sus familias desplazadas durante la guerra civil de una década de duración de la isla de Bougainville.

148. Durante el período en que se retuvo a los refugiados nativos de Irian Jaya en remotos campamentos rurales, a algunos niños refugiados de esta raza se los dispersó por las comunidades de Papua Nueva Guinea. No se siguieron procedimientos legales y no se guardó un registro. Estos problemas se ven agravados por las creencias a menudo contradictorias sobre cuáles son los derechos y responsabilidades de los niños y de los padres y sobre qué norma debe imponerse, la escrita o la consuetudinaria. Durante los primeros años de funcionamiento de los campamentos de refugiados oficiales, se restringió severamente el acceso a la educación de los niños refugiados. Por ello muchos refugiados dejaron a sus hijos al cuidado de familias de Papua Nueva Guinea. No se mantuvieron registros oficiales. Sin embargo, se ha planteado un problema de mucha mayor magnitud debido a que los soldados de la Papua Nueva Guinea continental desplazaron a niños de las islas durante la guerra de Bougainville. Estos casos no están documentados, los nombres de los niños afectados no están registrados y nadie sabe si se obtuvo el consentimiento de los padres o si se tuvo en cuenta de algún modo el interés superior del niño. Los niños de Bougainville son de origen étnico claramente distinto y, con una guerra secesionista de 10 años ahora en período de tregua, el futuro político de Bougainville aún no está claro. En estos casos la adopción podría afectar al derecho del niño a tener un nombre, una nacionalidad y relaciones familiares y a preservar su identidad. Cuando examinan los casos de adopciones internacionales de niños de Papua Nueva Guinea, los funcionarios responsables generalmente dan prioridad a estas cuestiones de la identidad, especialmente de la identidad étnica, cultural y social. Por consiguiente se otorgan pocas adopciones a familias que residen permanentemente fuera de Papua Nueva Guinea.

149. Con la reforma que se está llevando a cabo actualmente en el sistema nacional de educación se ha reconocido que la educación oficial exclusivamente en inglés iba en detrimento de la identidad cultural y la autoestima del niño, así como de sus oportunidades para realizar su potencial desde el punto de vista académico. En esta reforma, que se está llevando a cabo por todo el país, se dispone que los tres primeros años de la educación se impartirán en la primera lengua del niño, que en general es la vernácula local, mediante el establecimiento de un programa educativo elemental universal en las lenguas maternas locales.

C. El derecho a la libertad de expresión (artículo 13)

150. La Constitución (art. 46) garantiza el derecho a la libertad de expresión a todas las personas, que se matiza por lo dispuesto en el artículo 38. El establecimiento de una ley que pudiera restringir este derecho a los niños que no son ciudadanos es el único modo en que la Constitución podría no cumplir con lo dispuesto en la Convención.

151. El artículo 46 también promueve el acceso a los medios de comunicación de masas y su utilización, específicamente para favorecer y fomentar la libertad de expresión. Con excepción de las prohibiciones impuestas por el Censor Nacional, cuya labor consiste en impedir la venta, alquiler y divulgación de material obsceno en cualquier medio, en principio los niños de Papua Nueva Guinea tienen el derecho, aunque no siempre la posibilidad, de buscar, recibir e impartir información. No existe un único modelo cultural que regule el modo en que los padres, las familias y las comunidades instan a los niños a expresarse. La cultura, las circunstancias sociales y económicas, la influencia del cristianismo y de las normas y valores occidentales y la educación de los padres pueden afectar a este derecho. Las distintas denominaciones cristianas pueden tener distintas influencias, pues algunas de ellas defienden unos dogmas e imponen unos tabúes muy estrictos sobre algunos temas. En muchas culturas se desalienta activamente, o incluso se prohíbe, que los niños se expresen abiertamente en público, al menos sobre algunos temas concretos personales y delicados. En general, puede decirse que la participación de los niños en Papua Nueva Guinea se ha producido sobre todo en actividades en que se los utiliza para que se les vea pero no se les oiga.

152. En concreto existe una marcada disparidad entre los géneros en lo que respecta a la libertad de expresión, con excepciones en únicamente algunas comunidades matriarcales, por lo que es frecuente que se inculque a las niñas la creencia de que no tienen derecho a hablar. En algunas culturas se insiste en esta idea en el momento de la pubertad. La educación debería servir para luchar contra los factores culturales que inhiben la conciencia que tienen las niñas de su derecho a hablar, pero muchos estudios confirman que sus compañeros de clase varones y sus profesores varones también hacen lo posible para que las chicas no se expresen libremente. Sin embargo, es difícil discernir cuál es el efecto relativo de los factores de género, culturales, religiosos y educativos.

153. En Papua Nueva Guinea no existe una marcada tradición de charla entre padres e hijos por la que se consulte y anime a hablar a estos últimos de forma habitual. El debate entre hijos y padres no constituye el medio primordial de resolución de diferencias y conflictos dentro de la familia. Los consejos por parte de unos padres que permiten a su hijo expresar su opinión y creencias, así como que éstas sean escuchadas y consideradas, no constituyen un método usual de orientación a los niños. En las cuestiones disciplinarias, es frecuente que los padres y profesores prohíban al niño expresar sus opiniones o sentimientos.

154. Los niños tienen muy pocas oportunidades de expresarse a través de los medios de comunicación de masas, sobre todo debido a su falta de acceso a ellos. Generalmente los principales medios de comunicación de masas no hacen suficientes esfuerzos para que los niños participen en ellos. Uno de los diarios de tirada nacional cuenta con una "sección infantil" semanal, y las emisoras nacionales de radio y televisión han participado en el Día Internacional de la Radiodifusión para los Niños. A las emisoras provinciales de radio les queda mucho que hacer para que los niños participen y para llegar a muchos de ellos e inspirarlos. Existe una

industria musical local muy activa que alienta a los posibles compositores y cantantes de todo el país.

155. En Papua Nueva Guinea la mayoría de la población no tiene acceso a la electricidad. La televisión, y a veces incluso la radio, están consideradas como un lujo. La Internet es algo muy lejano y fuera del alcance de la mayoría. El medio de expresión más importante para los niños es el amplio y activo movimiento de teatro popular. El teatro popular presta su voz a los niños en los lugares públicos y además lo hace sobre temas delicados y controvertidos con respecto a los cuales podrían ser silenciados de otro modo desde los puntos de vista cultural, político o social. En las clases, talleres, reuniones y acontecimientos públicos de escuelas, Iglesias, grupos de jóvenes, organizaciones comunitarias y ONG se representan piezas dramáticas y cómicas así como de teatro improvisado. En este medio se otorga a los niños una libertad relativa para expresar sus opiniones sobre una amplia gama de cuestiones políticas, sociales, culturales y económicas. Gracias a las representaciones de teatro popular los jóvenes han participado en muchas celebraciones, campañas y protestas a nivel local y nacional sobre cuestiones clave desde el punto de vista medioambiental, sanitario, de salud reproductiva, educativo, de los derechos humanos y de gobierno. A través del teatro y las canciones para la educación popular, muchos niños de Papua Nueva Guinea encuentran una voz y se expresan colectivamente en nombre de sus iguales con lo que influyen en la opinión, las actitudes y el comportamiento del público así como en las políticas local y nacional. La participación de los varones en el teatro popular es mayor que la de las niñas, pero poco a poco estas últimas también están obteniendo una participación activa en este medio de expresión. El teatro popular les ofrece la oportunidad de romper muchas barreras de género tradicionales y contemporáneas.

D. El derecho de acceso a una información apropiada (artículo 17)

156. La Ley de censura (art. 38) limita el flujo de la información que se considera inadecuada para los niños. Las películas, canciones y material de vídeo que se consideran obscenos se prohíben o se venden con restricciones basadas en la edad. Está tipificado como delito producir material obsceno o pornográfico. Sin embargo, en el país se introduce mucho material pornográfico extranjero de contrabando. Asimismo, muchos habitantes de las zonas urbanas y algunos de las zonas rurales tienen acceso a la televisión por satélite, que no puede ser regulada por las leyes o normas de censura de Papua Nueva Guinea con respecto a la corrección o la decencia. Las computadoras son caras y la mayoría de las personas no tienen acceso a ellas; únicamente una pequeña minoría tiene acceso a Internet.

157. En la Ley de la Comisión Cultural Nacional de 1994 no se mencionan específicamente los programas destinados a crear y mantener la conciencia e identidad culturales de los niños y no existe ninguna otra legislación, política o programa que promueva dichos objetivos. El Consejo Cultural Nacional tiene registrados 273 grupos culturales, pero muchos de ellos no tienen nada que ver con los niños y la mayoría tienen su sede en la capital. Existe un calendario de celebraciones culturales a nivel nacional y provincial que se distribuye a las escuelas y en el que se alienta a todas las provincias a celebrar grandes fiestas culturales en las cuales se insta a los niños a una participación activa y no sólo como espectadores. En estos acontecimientos, los funcionarios de la Comisión Cultural Nacional tratan de criticar la ausencia o el escaso nivel de participación de los niños en las actuaciones de grupos. En las zonas rurales de todo el país, muchas comunidades mantienen orgullosamente su patrimonio cultural y transmiten todo lo que pueden a sus descendientes. La mayoría de las escuelas se esfuerza por mantener vivas las

danzas tradicionales y por promover el orgullo que inspira el variado y muchas veces espectacular traje tradicional "sing sing". Algunas Iglesias fundamentalistas se han dedicado sin que nadie les ponga obstáculos a "prohibir" los adornos, danzas y cantos tradicionales, pero las Iglesias más progresistas instan a los jóvenes a seguir utilizándolos para que no desaparezcan. Unos niños que no hacen uso de los trajes tradicionales y que desconocen los cantos y danzas de su pueblo se sentirán apartados y alienados de sus aldeas, así como de la comunicación y la cooperación con ellas.

158. La única emisora de televisión local es de propiedad privada y, además de toda una gama de programas de cultura popular, emite un gran volumen de programas de televisión norteamericanos muy antiguos y culturalmente muy lejanos. Con la llegada de la televisión por cable, de las emisiones vía satélite y de tanto material culturalmente distinto e incluso a veces lejano, existe una gran necesidad de educación con respecto a los medios de comunicación para los padres y los niños. Se trata de algo vital en Papua Nueva Guinea si se quiere ayudar a los padres a proporcionar a sus hijos una orientación apropiada para la interpretación de los programas extranjeros. Sin esta educación, muchos padres pierden credibilidad y control, porque no pueden ayudar a sus hijos a interpretar o controlar mensajes, significados e influencias que les vienen de fuera. El material explícitamente violento y sexual es particularmente propenso a tener unos efectos negativos o confusos si se percibe y asimila literalmente y fuera de contexto. En la actualidad no hay barreras para la influencia distorsionada de la televisión y existe la creencia generalizada de que la televisión y el cine extranjeros crean muchos mensajes confusos para los jóvenes varones de Papua Nueva Guinea sobre la sexualidad y el comportamiento, sexual, por lo que son factores que contribuyen al aumento del número de violaciones y agresiones sexuales.

159. Las emisoras de radio locales (provinciales) pertenecen al Gobierno y emiten en las lenguas vernáculas locales y en la *lingua franca*. Generalmente en ellas se transmite una buena mezcla de noticias locales y nacionales, así como información sobre los sucesos de actualidad y sobre la cultura tradicional y contemporánea. Miles de niños de Papua Nueva Guinea, muchas veces aquellos que viven en las comunidades rurales más remotas, pueden participar en la radio provincial escribiendo cartas en las que envían felicitaciones, mensajes, historias, chistes y peticiones. En los últimos años esta importante y descentralizada rama de la radiodifusión pública ha padecido mucho los recortes presupuestarios y las graves deficiencias técnicas, operacionales y de mantenimiento. Las emisoras oficiales de radio nacionales y provinciales podrían utilizarse de manera mucho más eficaz para concienciar a la población y hacer que participase en la divulgación y el respeto de los derechos del niño. Los programas para que los niños hablen de sus derechos y expresen sus opiniones podrían copiar el formato de los populares programas nacionales de radio Talk Back, en los que participan oyentes de todo el país.

160. La Secretaría Nacional de Alfabetización y Sensibilización colabora con los medios de comunicación en la promoción de la alfabetización. Los medios de comunicación impresos a menudo publican noticias y artículos sobre los Derechos del Niño, pero se podría hacer mucho más. La distribución de periódicos en las zonas rurales no siempre es fiable y rara vez alcanza más allá de la provincia, hasta el nivel de distrito. Los derechos del niño podrían promoverse de manera muy eficaz mediante el periódico en tok pisin. Esto requiere una negociación estratégica por parte del Comité de Trabajo sobre los Derechos del Niño, porque el precio de los espacios publicitarios y de los anuncios es prohibitivo. La Constitución (art. 46), en su apartado

correspondiente a la libertad de expresión, también trata de la libertad de la prensa y de otros medios de comunicación de masas, así como del acceso a estos medios por parte de las personas y asociaciones interesadas en la divulgación de ideas e información. Papua Nueva Guinea tiene una prensa muy activa y libre que permite a los niños que saben leer tener acceso a la información sobre el mundo, el país y los asuntos locales y políticos además de los deportes. Existe una buena cobertura de las noticias y artículos locales, muchos de los cuales interesan a los niños. Existe una publicación semanal en la lengua franca, tok pisin, que proporciona muchas e interesantes vías de información y expresión para los niños. Este periódico tiene una sección fija dedicada a la educación, en la que se publican historias y noticias relativas a las escuelas. También se publican perfiles de alumnos que destacan en los estudios, la buena ciudadanía y los deportes.

161. En Papua Nueva Guinea muchos niños tienen ahora acceso a las videotecas comerciales, la mayoría de ellas simplemente para el entretenimiento y muchas sin censura. Los vídeos disponibles para su préstamo son los mismos, aunque de una calidad un poco peor, al ser pirateados, que las películas que se proyectan en cualquier otra parte del mundo, que retratan mundos y formas de vida muy diferentes a los suyos propios. No se ha realizado ninguna investigación importante para medir la repercusión de las películas y programas de televisión extranjeros, y sus efectos reales se desconocen y en gran medida no se cuestionan.

162. La próspera industria musical local proporciona un buen equilibrio entre la música popular local y la música que se recibe de fuera. La industria cinematográfica local sigue siendo muy pequeña y su funcionamiento resulta sumamente caro. El teatro local es también un vehículo de información muy importante y algunas veces es el único que alcanza a las comunidades rurales muy remotas. Hace 20 años el Gobierno promovió activamente el teatro local con fines de desarrollo y culturales. Este apoyo se mantuvo durante más de una década pero se ha ido desvaneciendo gradualmente. Durante la primera década después de la independencia se dedicó al teatro local un importante apoyo político y presupuestario. Las subvenciones del Estado fomentaron y contribuyeron a la formación de un movimiento teatral masivo con base en la comunidad y sostenido por las comunidades locales y el sector de las ONG. El Gobierno proporciona un apoyo, dirección y liderazgo mínimos. En los últimos años los Departamentos de Salud y Educación han reconocido cada vez más el valor y la eficacia del teatro como medio de información apropiada. En algunas provincias, los trabajadores de la salud en particular contratan a menudo a los grupos locales de teatro para impartir enseñanza sobre la salud a la población en las zonas urbanas y rurales. Los grupos locales de teatro pueden utilizar las lenguas vernáculas locales y la lengua franca para transmitir los mensajes. Pueden dirigir sus representaciones a un público concreto de niños y jóvenes, tanto en las escuelas como en las comunidades. Estos grupos permiten que los niños actúen directamente y los alientan a participar y a expresarse. Como vehículo e instrumento para la transmisión de una información apropiada, el teatro local podría beneficiar y contribuir mucho más si el Gobierno mostrara más interés y proporcionara más apoyo.

163. En virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución, está prevista la formulación de políticas y procedimientos por los que los ciudadanos pueden tener acceso a la información oficial. Antes de la independencia la administración colonial estableció un Departamento de Servicios de Información y Divulgación que era muy apreciado por las comunidades de base. El Departamento hacía uso de películas de 16 mm, radio, folletos y carteles y más tarde de vídeos para divulgar información relativa a las políticas de administración y los proyectos de

desarrollo del Gobierno. El Departamento dirigía las emisoras de radio locales y llevaba la información a todos los rincones del país. Poco después de la independencia este Departamento se redujo a una simple oficina, que posteriormente fue suprimida durante el primer ejercicio de reducción de gastos en la función pública nacional, en 1982. Actualmente no existe ningún servicio de información gubernamental eficaz. Tanto el Departamento de Salud como el de Educación han elaborado programas internos para producir vídeos educativos e informativos. Durante el último decenio son las numerosas ONG que se ocupan del desarrollo rural las que han hecho uso del vídeo de manera más eficaz y extensa para transmitir programas de información y educación comunitaria a miles de comunidades rurales y remotas. Estos programas tienen un atractivo especial para los niños y pueden ser muy eficaces a la hora de llegar a los jóvenes en cuestiones de desarrollo muy delicadas, así como en cuestiones de ley y orden o salud también muy delicadas. Existen algunos vídeos documentales educativos y de desarrollo en Papua Nueva Guinea o en Melanesia, pero no son suficientes. El Instituto de Estudios sobre Papua Nueva Guinea, que registra y promueve la música tradicional y contemporánea del país y produce documentales y docudramas, lleva mucho tiempo falto de los fondos adecuados, y en el último presupuesto nacional se le retiraron los fondos necesarios para su funcionamiento.

164. Los niños de las zonas remotas y de las comunidades pobres tienen desventaja en el acceso a los medios de comunicación y en particular a los medios derivados de muchas fuentes distintas. Las bibliotecas y la alfabetización cada vez mayor podrían ayudar a solucionar este problema y a abrir el mundo a los niños de las comunidades aisladas. La Oficina Nacional de Bibliotecas y Archivos administra la Ley de bibliotecas y archivos nacionales de 1993. Dondequiera que existe una biblioteca en Papua Nueva Guinea, sus principales clientes son los niños. Las bibliotecas provinciales se fundaron antes de la independencia y en una época estuvieron directamente asociadas con la Biblioteca Nacional.

165. En los últimos años las bibliotecas han sido gestionadas por las autoridades provinciales de educación y financiadas por sus respectivas administraciones provinciales, con niveles de apoyo diversos y variables. El resultado es que algunas se cerraron hace varios años y otras funcionan en edificios inadecuados o en ruinas y asignados de modo provisional. Muchas no están situadas en el centro de las localidades, contienen libros viejos y anticuados y están gestionadas por bibliotecarios despreocupados. Existe un pequeño plan de subvenciones a las bibliotecas públicas por parte del Gobierno, gracias a la asistencia del Banco Mundial. Este último ayuda también con fondos para subvencionar las bibliotecas de las escuelas. En la actualidad los institutos de enseñanza secundaria están adecuadamente provistos en este sentido. En la actualidad menos del 25% de las 3.100 escuelas comunitarias y primarias de Papua Nueva Guinea cuentan con bibliotecas, mientras que éstas prácticamente no existen en el nuevo sistema de escuelas elementales. Esto significa que alrededor de 424.000 alumnos de un total de 565.000 matriculados no tienen facilidad de acceso a los libros y otras fuentes de información. En virtud de la reforma de la enseñanza, el crecimiento de las escuelas elementales y de perfeccionamiento excede con mucho la capacidad del Gobierno para satisfacer las necesidades en materia de bibliotecas e información de los niños del país. El objetivo de una biblioteca buena, bien instalada, bien provista y bien gestionada en cada escuela requeriría un esfuerzo concertado de las autoridades a los niveles local, provincial y nacional. Los principales problemas son la falta de fondos y de reconocimiento del valor de las bibliotecas y de los libros para una educación de calidad. Cuando la financiación gubernamental para las bibliotecas descendió a unos niveles insuficientes en el decenio de 1980, el Banco Mundial intervino para

apoyar las subvenciones a las bibliotecas escolares y se adquirieron colecciones de libros que se colocaron en las bibliotecas provinciales, específicamente para prestar apoyo a los estudiantes que proseguían sus estudios. En la actualidad el Banco Mundial estudia la posibilidad de financiar un proyecto de desarrollo de bibliotecas de tres años de duración por un valor de 5 millones de kina (aproximadamente 1,25 millones de dólares de los EE.UU.). El proyecto tiene por objetivo hacer que el 100% de las escuelas secundarias, primarias y comunitarias, así como las escuelas elementales, reciban subvenciones para bibliotecas, impartir cursillos de formación de bibliotecarios y establecer un sistema de supervisión de bibliotecas, redactar programas de capacitación de bibliotecarios para los niveles 1 a 10 y fortalecer los sistemas técnicos y de apoyo generales.

166. Tanto las bibliotecas provinciales como las de las escuelas constituyen una importante fuente de materiales no académicos para los profesores y los estudiantes. La falta de bibliotecas reduce la motivación de los niños para dejar de ser analfabetos, porque muchos piensan que de todas formas no hay nada que leer. Las bibliotecas no sólo pueden ser una importante fuente de información apropiada sino también una ayuda para elevar el alcance y el nivel de la educación.

E. El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14)

167. La Constitución (art. 45) trata específicamente de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La referencia a la religión incluye una referencia a las creencias y costumbres tradicionales de Papua Nueva Guinea y tiene en cuenta la orientación y el consentimiento paternos. El artículo 38 viene a apoyar también el artículo 14.

F. El derecho a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15)

168. La Constitución (art. 47) trata de la libertad de reunión y asociación, matizada o restringida con arreglo a lo dispuesto en la Convención, a excepción de la disposición que permite la promulgación de leyes que podrían limitar el ejercicio de este derecho a los niños que no son ciudadanos. En la actualidad no existen leyes de este tipo. El Código Penal, en sus artículos 63, 64, 47 y 38, tipifica como delito la reunión ilegal que viola la paz y por tanto podría entrar en conflicto con la Convención. La Ley de seguridad interna, que se promulgó en 1993, otorga a las autoridades amplios poderes para prohibir la reunión de particulares y grupos. También se puede prohibir que particulares y grupos se dirijan a un lugar al que el Gobierno no quiere que vayan. Asimismo, permite a la policía y a las autoridades mantener a los jóvenes rechazados o rebeldes fuera de las calles. Esta ley contradice los derechos humanos básicos garantizados en la Constitución.

169. De manera similar, en el proyecto de ley de paz y orden público se trata de enmendar las leyes para invertir la carga de la prueba, lo cual otorgaría a la policía amplios poderes para impedir la reunión de los jóvenes. Además, se prevé promulgar una ley que exige la obtención de tarjetas de identidad que tiene por objeto controlar el movimiento de los jóvenes en los centros urbanos. Si se realizan estas reformas legislativas existe una elevada posibilidad de que muchos jóvenes urbanos sean sometidos a castigos y prisión injustos, especialmente dado el hecho de que la fiscalía pública no cuenta con recursos humanos suficientes para nombrar defensores de oficio y los jueces reciben poco apoyo y tienen mucho trabajo. La libertad de

circulación y asociación constituye una parte fundamental del derecho de las personas a participar en la vida social, política y económica. Los problemas que plantea la juventud requieren la formulación de más políticas y programas destinados a lograr una mejor distribución de la riqueza de la nación más que el control represivo de sus libertades básicas.

G. El derecho a la protección de la vida privada (artículo 16)

170. En la Constitución (arts. 44 y 38) se consagra el derecho a no ser sometido a registros arbitrarios ni a la entrada arbitraria en el domicilio, y en el artículo 49 se ocupa de la injerencia ilegal en la vida privada o en la correspondencia. El Código Penal (Act Div 8, arts. 169 a 174 y 179) protege también a todas las personas, incluidos los niños, de una injerencia ilegal en la correspondencia. La Constitución no trata suficientemente la honra y la reputación del niño. En la Ley de difamación (art. 18) se tipifica como delito la publicación de un testamento y como delito por el que se puede presentar querrela, la publicación de material difamatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Convención. Las condiciones de vida de la mayoría de los niños de Papua Nueva Guinea les permiten tener poca vida privada, lo que facilita el descubrimiento de cualquier material dañino que pueda estar escondido. Por otra parte, en los centros urbanos superpoblados, el cabeza de familia puede aceptar dar alojamiento a visitantes procedentes de su aldea. Esta hospitalidad tradicional, que sigue vigente, no sólo propicia la invasión de la vida privada del niño sino que también puede hacerlo vulnerable al riesgo de abusos sexuales.

H. El derecho a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (apartado a) del artículo 37)

171. La Constitución (art. 36.1) recoge la primera parte del apartado a) del artículo 37 de la Convención. En los párrafos 17 y 19 del artículo 37 de la Constitución se refleja el apartado c) del artículo 37 de la Convención. El artículo 42 trata de las circunstancias que autorizan la privación de libertad y está armonizado con los apartados b) y d) del artículo 37 de la Convención. En el Código Penal se establecen los tipos de penas que pueden imponerse, pero la Ley de delitos menores limita los tipos de penas que puede imponerse a niños. Cada vez son más comunes las denuncias de malos tratos a jóvenes varones, cometidos sobre todo por parte de la policía, el personal militar y el personal de los servicios penitenciarios. La mayoría de la población siente que no disfruta de la protección de las leyes ni de recursos jurídicos y se siente impotente para protestar. Es frecuente que jóvenes mueran a manos de muchedumbres brutales, guardas de seguridad privados, policías o funcionarios de prisiones. Esta violencia del Estado contra los jóvenes se produce en el contexto más amplio de una violencia cada vez mayor y viene a sumarse al ciclo de violencia que implica de manera indirecta y afecta de manera negativa a muchos niños de la comunidad.

172. Las mujeres jóvenes de todo el país corren un elevado riesgo de violación, violación colectiva y otras formas de agresión sexual violenta. El temor que este riesgo comporta las acompaña en muchos aspectos de la vida cotidiana tanto en los entornos urbanos como en los rurales. Limita gravemente su derecho a circular libremente y su derecho de reunión, así como su derecho a participar en pie de igualdad junto a los varones jóvenes en todas las formas de vida social, política y económica.

173. Son frecuentes las palizas y los castigos excesivos a niños por parte de sus padres o tutores o de los adultos encargados oficial o extraoficialmente de su cuidado y protección. Las actuales leyes de protección de la infancia contra el trato cruel e inhumano son inadecuadas y a menudo no se aplican. El escaso conocimiento comunitario de la ley limita la participación en la aplicación de la misma, lo que se viene a sumarse a la falta de concienciación comunitaria acerca de las formas alternativas de orientar y corregir a los niños. Muchos padres consideran que un castigo corporal estricto es fundamental e incluso aceptable para orientar y disciplinar al niño. Los niños que son sometidos por sus padres a una disciplina estricta y severa pueden sufrir sin que haya ninguna sanción que los proteja de dicho trato.

V. ENTORNO FAMILIAR Y OTROS TIPOS DE TUTELA

A. Orientación de los padres (artículo 5)

174. El artículo 5 de la Convención guarda una estrecha relación con los artículos del Preámbulo de la Constitución de Papua Nueva Guinea que reconocen el papel central de la familia como grupo fundamental de la sociedad y principal agente responsable de la educación de los niños y la protección de sus derechos. Asimismo, el artículo 5 queda reflejado en el párrafo 5 del artículo 1 de los Objetivos Nacionales y Principios Rectores que instan a que la familia sea reconocida como base fundamental de la sociedad. En virtud del artículo 25 de la Constitución, los Objetivos Nacionales no son justiciables, pero todas las instituciones del Gobierno tienen el deber de hacerlos efectivos. En el apartado sobre obligaciones sociales del Preámbulo de la Constitución se establecen claramente las responsabilidades de los padres, casados o no, de asistir, educar y capacitar a sus hijos para que entiendan los Objetivos Nacionales así como sus derechos y deberes fundamentales.

175. La Ley de la infancia (art. 3, cap. 278) abarca los derechos de custodia de ambos padres; la Ley de procedimientos judiciales matrimoniales (cap. 282) confiere poder al Gobierno para dictar órdenes relativas a la custodia y al acceso, pero no reconoce los derechos de tutela o custodia; y la Ley de asistencia al menor (cap. 276) no reconoce los derechos, deberes y responsabilidades de los padres ni de los miembros de la familia ampliada o la comunidad tal y como determina la tradición.

176. Ni la Constitución ni el derecho interno de Papua Nueva Guinea reflejan adecuadamente la flexibilidad con que la Convención define la familia, por lo cual no se reconocen las responsabilidades de la familia ampliada o de la comunidad. Además, la Constitución, las leyes internas y la Convención aluden constantemente a "los padres" o "el representante legal" cuando, en realidad, en Papua Nueva Guinea existen miles de niños que, debido a una gran variedad de circunstancias (por motivos indeterminados y coyunturales o por accidente o por obligación) viven durante años en familias donde nadie es su verdadero progenitor ni desea asumir todas las responsabilidades de un "representante legal". Puede que en muchos hogares no haya un solo adulto que haya contraído una obligación legal o haya asumido conscientemente el compromiso de atender las necesidades afectivas y físicas de un niño adoptado de manera oficiosa; a menudo, existen confusiones respecto al deber de orientar al niño y puede que se pasen totalmente por alto sus necesidades.

177. En el decenio de 1990, las familias nucleares siguen sin ser necesariamente lo habitual, lo que no implica que la mayoría de los niños crezcan en el contexto tradicional de una familia ampliada, ya que la gran red de protección social, en la que se supone que se educa a los niños de Papua Nueva Guinea, ya no es estable ni está garantizada. Las prácticas tradicionales como dar nombre a un niño, la atribución de relaciones, ciertas ceremonias, pagos e intercambios pueden otorgar y exonerar de responsabilidades y derechos a algunos parientes, en vez de a los padres biológicos, para que orienten o impongan disciplina a un niño desde el momento de su nacimiento. No obstante, actualmente no siempre tienen lugar las ceremonias y la atribución de papeles y derechos; algunos individuos, como los tíos maternos, ya no reciben o asumen automáticamente determinados papeles y responsabilidades tradicionales en la protección y educación de los niños. A menudo estos lazos son meramente simbólicos debido a que las personas responsables no están presentes físicamente para hacerse cargo de ellos en la práctica.

178. El derecho interno vigente en Papua Nueva Guinea no contempla de forma adecuada la protección de los niños que crecen en uno o muchos de los distintos tipos de familias que componen la sociedad actual, familias en vías de transición, evolución y adaptación en las que el concepto de pertenencia y las fronteras son borrosos y cambiantes. En el censo nacional y los registros sobre sanidad, educación y justicia de menores no siempre se distingue si los niños residen con sus padres biológicos, los representantes legales o un pariente cercano o lejano; y tampoco se indica si el niño está bajo el cuidado de un adulto determinado en virtud de un acuerdo de adopción familiar oficioso u oficial, o porque se ha establecido un grupo más flexible o accidental de personas dependientes en torno a un cabeza de familia elegido según la tradición *wantok*.

179. La situación se ve complicada por la existencia de acuerdos de adopción poco precisos, por la gran movilidad de niños entre distintas unidades dentro de la familia ampliada, por acuerdos basados en la tradición que otorgan derechos disciplinarios y de protección a determinados miembros de la familia, así como por los acuerdos sobre el "precio de la novia" y el "precio del niño" y los pagos correspondientes. Esto es especialmente importante a la hora de planificar cómo hacer frente al estrés y las tensiones asociados a la rápida transformación política, económica, cultural y social de la sociedad de Papua Nueva Guinea. El cambio social se produce de forma tan vertiginosa que los padres o tutores desconocen o no entienden los parámetros y dificultades. El Gobierno debe prestar atención a los sentimientos de confusión e impotencia expresados por muchos padres que ahora tienen grandes dificultades para intentar orientar a sus hijos, desarrollar sus capacidades evolutivas, y capacitarles para que conozcan y disfruten del ejercicio de sus derechos en entornos sociales urbanos y rurales sometidos a grandes presiones.

180. No es muy habitual que los padres o tutores dediquen tiempo a hablar con sus hijos a medida que surgen los problemas o inician nuevas etapas de su vida. En la sociedad tradicional los modelos de conducta y las opciones para el futuro eran mucho más claros aunque más limitados. En el contexto de la familia ampliada los niños podían dirigirse a distintas personas o parientes, o viceversa, para entablar un diálogo o pedir información sobre, por ejemplo, educación sexual o para comprender las futuras responsabilidades del matrimonio y la paternidad. A menudo, determinados aspectos de las normas y la orientación tradicionales dirigidos a los jóvenes estaban formalizados e institucionalizados en rituales, relaciones e iniciaciones tradicionales y otros ritos de paso. Sin embargo, la autoridad tradicional concedida a la comunidad o a la familia se está debilitando rápidamente: en los tiempos modernos, muchas

de estas tradiciones pueden resultar inadecuadas para orientar a los niños con respecto a sus derechos y deberes en un mundo que cambia rápidamente. Los adultos que no han recibido educación escolar y que no han estado expuestos al mundo urbano no están capacitados para educar a los niños en temas relativos a la salud reproductiva, la pornografía o el peligro de las drogas.

181. En algunas zonas rurales, padres y líderes de la comunidad desesperados han recurrido a revitalizar los estrictos ritos tradicionales de iniciación, incluidos largos períodos de separación de los hombres, la escarificación y los contactos con el mundo de los espíritus en un intento por restaurar cierto control social y el respeto por la autoridad tradicional. Este es un esfuerzo por implantar la disciplina y la obediencia infundiendo el temor al castigo por parte de los mayores y los espíritus cuando se produzca una trasgresión; se trata de una opción fácil que los líderes y padres eligen en vez de tratar el problema real de los cambios intergeneracionales en el sistema de normas y valores y la interrupción generalizada de la comunicación. El Gobierno y las familias se encuentran ante un reto: enfrentarse a la tarea urgente de discernir cuál es la mejor manera de guiar a sus jóvenes ante las nuevas opciones y riesgos. Muchas familias en comunidades y zonas urbanas acuden a las iglesias para que les ayude a mantener la disciplina y el respeto en el hogar así como la participación constructiva de los hijos en el establecimiento y mantenimiento del control y el orden social de la comunidad. No obstante, las iglesias no siempre están preparadas para ayudar a las familias a conciliar sus derechos respectivos y las nuevas ideas, actitudes y comportamiento de los hijos con la evolución cultural y social de las costumbres melanesias.

182. Con frecuencia se acusa a los padres de Papua Nueva Guinea de ser demasiado estrictos y estar demasiado dispuestos a recurrir a duros castigos corporales, especialmente contra las chicas. Por otro lado, la policía, los profesores y los líderes de la comunidad acusan a muchos padres de ser demasiado indulgentes y liberales, al dar a sus hijos poca o ninguna orientación y permitirles básicamente hacer lo que quieren. Otro elemento que contribuye a complicar el asunto es el problema de la violencia física utilizada cada vez más frecuentemente tanto por los padres como por los hijos para solucionar conflictos y diferencias de opinión; la comunidad es cada vez más consciente de la existencia de la violencia en la familia pero, debido a la vergüenza, el temor y la intimidación, existe poca disposición a reconocer este hecho, hablar de él, o solicitar ayuda.

183. En Papua Nueva Guinea se da mucha publicidad y se debate el tema urgente de orientar y apoyar a los jóvenes varones; para las familias y trabajadores sociales existen muchas preguntas por responder: ¿Cómo pueden ocuparse los padres de chicos que están bajo su cuidado, pero que posiblemente estén viviendo ya lejos de su pueblo, hogar y comunidad, y apartados de la orientación y los cuidados de sus padres biológicos? ¿Qué pueden hacer los padres "adoptivos" si el niño decide vivir virtualmente como un niño de la calle y vuelve al "hogar" familiar ocasionalmente en busca de alimento y cobijo evitando así la comunicación? ¿Cómo pueden restablecer la comunicación los padres y crear un entorno que favorezca el diálogo y la consulta sobre cuestiones relativas a las drogas, la delincuencia, la sexualidad y las prácticas sexuales de alto riesgo? ¿Cómo pueden orientar los padres a sus hijos para que afronten los riesgos de la exposición a la pornografía y del VIH/SIDA? En Papua Nueva Guinea, muchos padres admiten que, debido a su falta de conocimientos, experiencia, apoyo y orientación, se sienten incapaces de desempeñar su papel tal y como dispone la Convención o la Constitución. En las zonas urbanas, cuando los niños no pueden recurrir a un pariente cercano o a un hogar que les acoja en

caso de que surjan desavenencias y problemas en su casa, eligen rápidamente la escapatoria que supone la vida en la calle.

184. El Gobierno ofrece pocos servicios de apoyo o capacitación a los padres, los servicios estatales de asistencia social son totalmente inadecuados para afrontar este problema creciente, y los asesores y asistentes sociales muy pocas veces están dispuestos a trabajar con familias lejos de los principales centros de distrito, fuera de su horario de trabajo habitual en el sector de los servicios públicos y del entorno cómodo y seguro de su puesto oficial. El asesoramiento en este contexto puede ser difícil para todas las partes implicadas. Es mucho más probable que los agentes de libertad vigilada y los animadores juveniles se desplacen al terreno de los jóvenes y sus familias y se adapten a sus reglas de juego, pero carecen de la formación profesional y de las aptitudes y estrategias de asesoramiento y orientación necesarias para hacer frente a la magnitud y complejidad del problema existente.

185. Algunos grupos y asociaciones eclesiásticas proporcionan servicios y sistemas de apoyo entre compañeros y entre generaciones, pero llevan a cabo sus actividades siguiendo en gran medida el modelo occidental de asesoramiento juvenil y, a menudo, tienen un enfoque limitado y de carácter fundamentalista, ya que exageran o simplifican excesivamente el deber de agradar a Dios y llevar una vida digna. No existen organismos laicos de derechos humanos o de desarrollo que sean capaces de trabajar con las familias y hacerlas comprender mejor los conceptos básicos de respeto, deberes y derechos mutuos tal y como están establecidos en la Constitución, y como ratifica la Convención, como base para lograr la paz y la armonía en la familia y en la comunidad en su conjunto.

186. Existe una necesidad apremiante de investigación, documentación y fomento de la cultura y de estrategias adaptadas según la edad para ayudar a los padres a comunicarse con sus hijos con más confianza y eficacia. Esta labor es vital para impedir el desmoronamiento de la comunidad y la familia, así como para atajar el aumento de frustración que se manifiesta en forma de violencia estatal, institucional, callejera y doméstica. Además, es necesario revisar con urgencia las leyes de adopción de forma que se ajusten mejor a la realidad de las familias en Papua Nueva Guinea en la actualidad y que proporcionen normas y directrices claras y aplicables sobre la responsabilidad que tienen los padres, u otras personas encargadas del niño, autorizadas socialmente, a la hora de dar a los niños la orientación y el apoyo a los que tienen derecho.

B. Responsabilidades de los padres (párrafos 1 y 2 del artículo 18)

187. El Preámbulo de la Constitución de Papua Nueva Guinea y las Obligaciones Sociales Básicas reconocen el deber de ambos padres de apoyar, asistir y educar a sus hijos, nacidos tanto dentro como fuera del matrimonio. Las Obligaciones Sociales Básicas no son justiciables, pero animan a todos los organismos administrativos, judiciales y legislativos a su cumplimiento. En otros textos del derecho interno no se refleja lo suficiente el artículo 18 de la Convención, y la legislación vigente sobre custodia y acceso no aborda de forma satisfactoria el desarrollo a largo plazo del niño en función de sus "capacidades evolutivas". La Ley de la infancia (cap. 278) establece los derechos de los padres a la custodia, pero no les otorga la responsabilidad primaria sobre el desarrollo, el bienestar y los cuidados a largo plazo del niño. La Ley de procedimientos judiciales matrimoniales (art. 74, cap. 282) contempla que se dicten órdenes de tutela de un niño que podrían entrañar obligaciones sobre el futuro, de bienestar y los cuidados del niño a largo plazo.

188. El tema de las responsabilidades de los padres de satisfacer las necesidades del niño queda diluido en Papua Nueva Guinea, donde las situaciones de tutela y las relaciones familiares son fluidas, flexibles y a menudo inestables durante largos períodos de tiempo. Existen otros elementos que dificultan la aplicación del artículo 18 de la Convención, como, por ejemplo, la ausencia de registros de nacimientos, la falta de formalización, documentación y supervisión de las adopciones, y los frecuentes cambios de nombre y residencia que se producen en padres e hijos. Además, en la cultura de Papua Nueva Guinea se tiene la firme convicción de que el adulto que invierte esfuerzos y dinero en ocuparse de un niño puede ejercer cierto control y reclamar derechos, más allá de los derechos de los padres biológicos, en lo que respecta al futuro ejercicio por parte del niño de sus derechos relativos a la residencia, el matrimonio, los ingresos o el trabajo. El interés superior del niño no siempre constituye un elemento de preocupación y menos aún el más importante. Para muchos padres y tutores, hacer frente a las necesidades de alimentación, vestido y vivienda del menor, y sufragar los gastos de su educación supone una inversión no sólo en el futuro del propio niño, sino también en la seguridad social a largo plazo de los mismos padres; por tanto, no lo consideran únicamente una obligación o responsabilidad dictada por la ley. Se presta poca atención al derecho del niño a recibir atención sin que deba por ello tener un sentimiento opresivo de deuda y gratitud. Los padres, representantes legales u otras personas responsables pueden rechazar al menor que es incapaz de encontrar un empleo remunerado con el que se amortice la inversión realizada por los padres o personas responsables.

189. En Papua Nueva Guinea existen pocas sanciones que se apliquen a padres o representantes legales que no se ocupan adecuadamente de sus hijos, y es poco habitual que el Estado intervenga y enjuicie a un padre o aleje al niño de su familia. La Convención alude las responsabilidades de los padres y los "representantes legales". En Papua Nueva Guinea, existe un número muy elevado de acuerdos familiares y de atención a los niños que no son ni legales ni estables; este hecho, unido a la falta de registros de nacimientos o adopciones, y la carencia de recursos profesionales para la atención infantil plantea al Estado grandes dificultades para hacer cumplir las leyes que exigen a los padres y representantes legales que cumplan con sus responsabilidades.

190. A pesar de las distintas disposiciones legales existentes, el apoyo del Estado a los padres a través de asistencia directa o instituciones de apoyo es inexistente en Papua Nueva Guinea que carece de un sistema estatal de seguridad social. Muchos creen que Papua Nueva Guinea tiene los recursos económicos suficientes como para conceder pequeñas pensiones a las familias con niños con discapacidades, a las madres solteras y a otras personas en circunstancias difíciles; no obstante, las entidades gubernamentales encargadas de aplicar las disposiciones jurídicas preventivas más elementales relativas al apoyo y atención al niño utilizan con frecuencia la excusa de recurrir a la red tradicional de seguridad social, que se encuentra en deterioro, en vez de hacer que se cumplan las responsabilidades de intervención y prevención más elementales consagradas en la Ley de asistencia del menor de Papua Nueva Guinea y en el artículo 18 de la Convención.

191. Ciertamente existen muchas ocasiones en las que la tradición o el sistema *wantok* de adopción informal o acogida de niños funciona perfectamente como red de seguridad que permite sacar a los menores de situaciones donde corren gran peligro de sufrir abusos y privaciones. Este suele ser el caso de los pueblos, distritos rurales y provincias; mientras que en los centros urbanos de mayor tamaño, donde las comunidades presentan una mayor diversidad étnica y las familias tienen un carácter más anónimo y están sometidas a mayor presión, es

menos probable que estos sistemas informales y redes de seguridad funcionen bien. Se considera que el sistema *wantok* constituye la red de seguridad de Papua Nueva Guinea. Se sigue esperando de las familias que se ocupen de otros niños además de sus propios hijos, pero, una vez que se asume la responsabilidad, ésta puede suponer una fuente de tensión y agobio para las personas responsables. Cada vez resulta más difícil prestar atención y orientación a los niños a cargo que no son los propios, en especial en contextos urbanos donde las condiciones son difíciles y escasea el dinero para los gastos de alimentación, educación y hospitalización. Es frecuente el rechazo de niños delincuentes o desobedientes; algunos de ellos se dedican a la mendicidad, independientemente de que abandonen su hogar o no, y muchos otros recurren a la vida en la calle y, con frecuencia, a la delincuencia, para sobrevivir. Cuando el Estado no es capaz de exigir a la persona o personas que desempeñan el papel de tutor o a los padres biológicos del niño que se responsabilicen de él, es muy fácil que miles de niños sean rechazados y se conviertan en indigentes.

192. En Port Moresby, la capital de Papua Nueva Guinea, muchas entidades benéficas privadas y eclesiásticas están proporcionando servicios básicos a cientos de niños que son víctimas del abandono y que sufren privaciones. Estos jóvenes proceden de hogares o familias en los que los adultos responsables no desean o no pueden cubrir las necesidades básicas del niño. Esta labor se está realizando con poca o ninguna ayuda estatal y no existe ningún organismo, entidad, institución, programa o presupuesto gubernamental en la materia. El Consejo Nacional de Asistencia al Menor, entidad encargada de la vigilancia y el control y con competencias para intervenir y alejar del hogar a los niños que son víctimas del abandono o de los malos tratos, está prácticamente paralizado, ya que sólo funciona cuando el Gobierno sufraga sus gastos operacionales y de reunión.

193. En el pasado, el Gobierno era el único que prestaba servicios de asistencia social con un presupuesto anual de medio millón de kina; posteriormente, en 1999, los niveles de ayuda estatal cayeron drásticamente por debajo del nivel mínimo necesario para funcionar, que oscila entre 100.000 y 150.000 kina. En las contadas ocasiones en las que se reunió, el Consejo proyectó varios programas que incluían estudios sobre los abusos sexuales que sufren los niños y la tan necesaria revisión de la Ley de asistencia al menor. Los miembros del Consejo se desmoralizaron cuando se vieron incapaces de lograr algún progreso y finalmente acabaron por no poder ni siquiera reunirse.

194. Al no existir un departamento o entidad gubernamental de nivel nacional que asuma el liderazgo o la autoridad en el área crucial de la asistencia social infantil, hay una falta de coordinación y de acciones estratégicas entre los organismos provinciales de asistencia social así como una tendencia a actuar como asesores pasivos y no como asistentes sociales y prestatarios de servicios sociales dinámicos. Hay muy pocas entidades que prestan servicios de asesoramiento fuera del programa oficial de asistencia social del Gobierno: Lifeline es uno de ellos, el Ejército de Salvación y los Hermanos del Sagrado Corazón proporcionan servicios de emergencia y de tutela a niños que tienen problemas con la justicia así como servicios de asesoramiento sobre los cargos que se les imputan y que también están dirigidos a los padres o tutores que lo soliciten. Las ONG han fundado y dirigen centros de atención de mujeres en situación de crisis en varias provincias y ofrecen servicios de apoyo y asesoramiento en casos de violencia doméstica y cuando las mujeres, chicas, madres y niños solicitan su ayuda.

195. La poligamia constituye otro grave problema en toda Papua Nueva Guinea y plantea grandes dificultades para la formulación y aplicación de las leyes sobre las responsabilidades de los padres. Desde que Papua Nueva Guinea adquirió la independencia, la poligamia se ha extendido y se ha ido generalizando y normalizando en distintos contextos culturales en todo el país, con frecuencia en lugares donde nunca había existido. Se trata de un privilegio aparejado al título de *gran hombre* y que puede entrañar que se tomen muchas esposas y cada vez más jóvenes. Las familias pueden pactar el matrimonio de sus hijas jóvenes con hombres mayores y/o poderosos que las presionan, les hacen promesas o las obligan a aceptar pagos cuantiosos en concepto de precio de la novia. En la actualidad, esta condición de *gran hombre* se asume fuera del contexto tradicional. Se trata de una posición que los hombres con un mínimo de riqueza, educación y autoridad en la comunidad están dispuestos a adoptar de inmediato. Por tanto, es habitual que cualquier maestro, trabajador de la salud o asistente social tenga más de una mujer. La mayoría de los hombres que ocupan un cargo oficial reivindican esa condición como un *derecho*. Actualmente, en zonas urbanas y de economía monetaria, la poligamia está normalmente acompañada de discusiones continuas, de altos niveles de estrés y violencia física, y de una constante competencia basada en los celos y la rivalidad entre las distintas esposas que luchan por el afecto, la atención y los recursos materiales necesarios para cuidar de sus hijos. Existe un índice muy elevado de asesinatos cometidos entre las distintas esposas en las zonas montañosas de Papua Nueva Guinea, donde la práctica de la poligamia está profundamente arraigada, y estos asesinatos normalmente conducen a la imposición de largas penas de prisión para las mujeres que los cometen. Es muy probable que los hijos de matrimonios polígamos sufran carencias materiales y afectivas, en particular cuando el padre no se encuentra en una situación desahogada económicamente o no es capaz de ocuparse de sus múltiples grupos de hijos. Existe un nuevo proyecto de ley para enmendar el Código Penal (cap. 262) que propone que toda persona que tenga la intención de tomar varias esposas sea considerada culpable de un delito punible con una pena de hasta cinco años de cárcel; en virtud de esta enmienda, los hombres que deseen tomar una nueva esposa deberán primero anular legalmente su anterior matrimonio.

C. Separación del niño de los padres (artículo 9)

196. De conformidad con lo dispuesto en la Ley de asistencia al menor (cap. 276) los niños desamparados, abandonados, incorregibles e incontrolables pueden ser alejados de sus padres sin necesidad de una orden judicial, aunque se exige que esto se notifique inmediatamente al Director de Asistencia al Menor. El artículo 36 establece que cuando un niño es puesto bajo tutela, un funcionario de los servicios de asistencia social, designado por la policía, o una persona autorizada por el Ministro, tiene que asumir la responsabilidad sobre el niño para evitar que reciba el mismo trato que un preso adulto. El artículo 38 enuncia la obligación del Director de hacer comparecer al menor ante el tribunal de niños en un plazo de siete días y permite que el tribunal ponga al niño al cuidado del Director o de una institución. Si, transcurridos esos siete días, el menor no ha comparecido ante el tribunal, el niño o la niña debería ser puesto en libertad, pero esto no suele ocurrir en la práctica. La orden puede seguir vigente hasta que el niño alcance la edad de 16 años (párrafo 5 del artículo 41) a no ser que, en virtud del párrafo 2 del artículo 41, el Director decida que se mantenga esta situación hasta la edad de 21 años.

197. Dentro de la Oficina de Asuntos de la Familia y las Iglesias, la Oficina de Asistencia al Menor se encarga de aplicar la Ley de asistencia al menor, exceptuando las disposiciones sobre instituciones para menores, que competen al Departamento del Fiscal General, en virtud de la

Ley de Tribunales de Menores de 1991. El Jefe del Servicio de Libertad Vigilada es el Director de las Instituciones para Menores, todas ellas administradas por las Iglesias y no por el Gobierno. Existen dos centros tutelares de menores en la capital, otro en la segunda ciudad más grande y otro más en una provincia remota. El Gobierno financia en teoría todas estas instituciones para menores aunque en la práctica lo hace de forma insuficiente. Tampoco existen instituciones que se encarguen de las jóvenes delincuentes.

198. Los servicios estatales de asistencia social actúan de forma pasiva y en respuesta a ciertos acontecimientos en vez de hacerlo de manera dinámica y preventiva. La ley confiere al Estado la responsabilidad de alejar de su hogar a todo niño que se encuentre en una situación de peligro, responsabilidad que no se está asumiendo en la práctica en Papua Nueva Guinea en la actualidad. Siempre que existe alguna posibilidad, los niños que se encuentran en situaciones de alto riesgo escapan por sí mismos, pero ante los pocos lugares a los que acudir y los enormes peligros de carácter sexual existentes, es más probable que las chicas se queden donde están y soporten situaciones de abandono y abusos durante largos períodos de tiempo. En el caso de los chicos que se escapan, es frecuente que sean acogidos y atendidos por otra rama de la familia o incluso por extraños; no obstante, si la familia "adoptiva" no puede ocuparse de él o si el niño se ve involucrado en actividades delictivas o en el mundo de las drogas, o tiene un comportamiento sexual aberrante, puede que sus nuevos tutores lo expulsen y, así, después de pasar por una serie de hogares y experimentar diversos rechazos, muchos chicos acaban en la calle.

199. En diversos estudios y debates sobre las causas de la delincuencia en Papua Nueva Guinea, se alude constantemente a los "hogares rotos". En Papua Nueva Guinea cada vez son más frecuentes las rupturas matrimoniales y a menudo no se recurre a la ley para solucionar los conflictos matrimoniales; además, no siempre se tiene en cuenta el interés superior del niño. En un contexto más tradicional, las cuestiones relativas al pago o el impago del precio de la novia o del precio del niño cobran gran importancia y se les presta una mayor atención en especial en los fallos relativos al divorcio y la custodia de los tribunales rurales. En las zonas urbanas, donde se supone que las personas tienen un mayor acceso a la justicia, es común el abandono del hogar por el padre, y cada vez con mayor frecuencia por la madre, sin que el cónyuge abandonado o los niños tengan apenas posibilidades de presentar un recurso legal o de recibir una reparación judicial. Asimismo, existen casos en los que un padre abandona a sus hijos y una madre a los suyos a fin de contraer matrimonio.

200. Entre las familias cultas de las zonas rurales es más común recurrir a la justicia. Cuando los padres viven separados, la Ley de tribunales rurales de 1989 (art. 47) permite que el tribunal dicte una orden de custodia o tutela de los padres casados según la tradición, pero esto no se reconocerá si es contrario al interés superior de un menor de 16 años (Ley de reconocimiento de las tradiciones, art. 3). La Ley de protección de esposas y niños abandonados (cap. 277) contempla la custodia en el caso de las madres que se han quedado sin apoyo, basándose en el bienestar del niño, pero es necesario realizar enmiendas en esas leyes si se pretende que se ajusten plenamente al artículo 3 de la Convención.

201. De conformidad con la Ley de la infancia (párr. 1, art. 2, cap. 278) el Tribunal Nacional puede designar o cesar a un tutor en lo que respecta a la custodia y acceso hasta la edad de 16 años; no obstante, esta disposición necesita más enmiendas para ajustarse a los artículos 3 y 1. La Ley de procedimientos judiciales matrimoniales (art. 74, cap. 282), que se

ocupa de la custodia, tutela, bienestar y acceso, se ajusta a la Convención, pero necesita que se añada una cláusula sobre el "interés superior del niño".

202. En cuanto a la posibilidad de que las partes interesadas participen y sean escuchadas, la legislación nacional dispone que será únicamente el Director de Asistencia al Menor quien comparezca y sea escuchado en las audiencias relativas a casos de custodia. La Ley de la infancia (cap. 278) no contempla que se escuche a otras partes, y la Ley de protección de esposas y niños abandonados (cap. 277) dispone que únicamente la madre puede realizar una petición relativa a la separación de un niño de sus padres.

203. En lo que respecta al derecho del niño a mantener una relación personal con ambos padres, la Ley de tribunales rurales de 1989 contempla la custodia, pero no el acceso o los contactos; la Ley de protección de esposas y niños abandonados (cap. 277) contempla la custodia pero no el acceso por parte de un progenitor que no posee la custodia del niño.

204. La Ley de la infancia (cap. 278) permite el acceso de ambos padres, pero atiende más a los derechos de los padres que a los del niño. La Ley de procedimientos judiciales matrimoniales regula los contactos entre el niño y sus padres y el acceso a discreción de un tribunal, pero no el derecho del niño a solicitar el acceso.

D. Reunión de la familia (artículo 10)

205. En Papua Nueva Guinea el artículo 10 es pertinente únicamente para determinados casos en que los padres de los niños proceden de países distintos y es necesario viajar entre países para tener acceso al niño o para conseguir la reunión de la familia. Esto incluiría casos de niños cuyos padres o parientes cercanos se hallan en Irian Jaya (Indonesia) o casos de niños en los que uno de los padres procede de Papua Nueva Guinea y el otro de la isla Bougainville, donde se ha librado una guerra separatista que ahora se encuentra en una fase de tregua. En el caso de los refugiados indonesios (de Irian Jaya) el viaje transfronterizo podría depender de que se considere a los padres como refugiados políticos; en algunos casos, esto podría limitar las posibilidades de viajar aunque, en general, Papua Nueva Guinea e Indonesia expiden permisos familiares especiales para que se pueda mantener el contacto.

206. En el caso de los niños de Bougainville la cuestión no compete a dos Estados soberanos sino al Gobierno de Papua Nueva Guinea y a una provincia insular que lleva un decenio inmersa en la lucha por su autonomía política. Durante un decenio, la guerra impidió la libre circulación hacia y desde Bougainville, y durante ese período se privó a muchos niños de tener acceso a sus padres que no eran originarios de Bougainville (tanto ciudadanos de Papua Nueva Guinea como extranjeros) a los que se obligó a abandonar Bougainville en medio de una situación de emergencia en el momento álgido de la crisis. En ocasiones, el Ejército Revolucionario de Bougainville utilizó las armas para impedir que las madres y niños de Bougainville acompañaran a sus esposos o padres no originarios de Bougainville en el momento en que aquéllos abandonaban el país. Aunque en la actualidad existe una mayor libertad de movimiento entre Bougainville y Papua Nueva Guinea, aún no se ha estudiado ni documentado adecuadamente el impacto que tuvieron las acciones del Gobierno de Papua Nueva Guinea o del Ejército Revolucionario de Bougainville en la separación de familias y en los hijos de parejas mixtas, ni hasta qué punto ha habido éxito a la hora de volver a reunirlos.

207. Habitualmente, el Gobierno de Papua Nueva Guinea coopera para permitir las visitas internacionales en el caso de la reunión familiar, pero un padre que no sea nacional de Papua Nueva Guinea tendrá grandes dificultades para permanecer allí largas temporadas si no posee un visado especial por un período de tiempo prolongado o un permiso de trabajo adecuado.

E. Pago de la pensión alimenticia (párrafo 4 del artículo 27)

208. Las leyes de Papua Nueva Guinea cumplen el párrafo 1 del artículo 27 de la Convención; desde hace algún tiempo en la legislación interna se vienen aplicando disposiciones relativas a las órdenes de pagos de pensiones alimenticias, pero los procedimientos de cumplimiento son complicados y están sujetos a disposiciones detalladas. Existen tres leyes que reconocen el principio de la responsabilidad de ambos padres con respecto a la manutención del niño: la Ley de asistencia al menor (arts. 54 y 67), la Ley de protección de esposas y niños abandonados (art. 3) y la Ley de procedimientos judiciales matrimoniales (art. 73).

209. La Ley de protección de esposas y niños abandonados (art. 8) abarca el incumplimiento de disposiciones judiciales e impone penas que van desde el pago de una multa hasta la cárcel. La Ley de procedimientos judiciales matrimoniales (art. 88) especifica de manera pormenorizada cuestiones relativas a los ingresos de los padres responsables. La Ley de ejecución del pago de alimentos (art. 279) es una ley dedicada íntegramente a la ejecución de las órdenes de pagos de pensiones alimentarias en Papua Nueva Guinea y en otros países que aplican la reciprocidad.

F. Niños privados de su medio familiar (artículo 20)

210. La legislación de Papua Nueva Guinea abarca adecuadamente la protección especial por parte del Estado en virtud de una serie de disposiciones sobre la adopción y la colocación en hogares de guarda y otras instituciones oportunas. Estas leyes aluden al bienestar del niño pero no hacen una referencia específica a las características lingüísticas, culturales, religiosas y étnicas, a excepción de las salvaguardias que contempla la Constitución. No obstante, la legislación guarda poca o ninguna relación con una realidad en la que las disposiciones, los servicios y la protección existentes para los niños son flexibles e informales en muchos hogares de Papua Nueva Guinea. La colocación oficial en hogares de guarda forma parte del pasado ya que la Oficina de Asistencia al Menor no cuenta con presupuesto para sufragar los costes de los arreglos relativos a los hogares de guarda.

211. No existe ninguna institución encargada del cuidado y la protección de los niños bajo tutela del Estado y tampoco hay orfanatos ni instalaciones provisionales del Gobierno que acojan a niños en una situación de crisis.

212. La Ley de asistencia al menor (cap. 276) establece que los niños desamparados o abandonados sean puestos bajo el cuidado del Director de Asistencia al Menor o en un hogar de guarda bajo el cuidado de una persona dispuesta a aceptar las condiciones que el tribunal considere adecuadas o al cuidado de una institución. El Estado carece de los recursos, del personal que se comprometa a trabajar fuera del entorno físico de su lugar de trabajo y del horario habitual, y de los presupuestos operacionales que necesitan para ocuparse de los niños abandonados de la forma estipulada en la legislación y la Convención.

213. En la sociedad contemporánea de Papua Nueva Guinea la idea de que no existe un niño no deseado porque todos los niños tienen un lugar donde acudir y alguien que se ocupe de ellos constituye un mito. Si bien es cierto que la mayoría de los habitantes de Papua Nueva Guinea no estarían dispuestos a dejar a un niño sin hogar o a permitir que pase hambre, existen síntomas claros en las comunidades rurales y urbanas de que la carga de acoger a otros niños se ha vuelto demasiado pesada para las familias cuyos recursos económicos, sociales y físicos son escasos. Ya hay muchas familias que en la actualidad dicen "no" y cada vez hay más niños que son abandonados, sufren abusos y quedan desamparados sin tener ninguna vía de escapatoria. En la actualidad hay familias que dicen no a niños necesitados pertenecientes a su propia familia, o a otras porque no quieren poner en peligro la precaria supervivencia de su familia más inmediata. En el caso de los jóvenes que tienen problemas con la justicia, puede ocurrir que las familias se sientan avergonzadas o incapaces de hacer frente al comportamiento del niño y que tengan miedo de sus vínculos con la delincuencia callejera organizada.

G. Adopción (artículo 21)

214. La Ley de adopción (párr. a), cap. 275) permite la adopción oficial y tradicional. La adopción oficial exige contar con el consentimiento de los padres y tutores y tener en cuenta la idoneidad de los padres adoptivos. Existe un marco legislativo que prevé salvaguardias y procedimientos de conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del artículo 21 de la Convención. La parte VI estipula que un tribunal local expida un certificado que demuestre que el niño ha sido adoptado según la costumbre, en caso de que el tribunal local considere que dicha adopción se ha realizado de conformidad con las tradiciones locales; esto es lo que se denomina adopción tradicional.

215. El Estado no toma la iniciativa en la colocación de niños en hogares adoptivos sino que todo se acuerda previamente de manera oficiosa y, si alguien solicita la adopción, esto se debe a que esa persona conoce y ha elegido al niño; de hecho, puede ocurrir que lleve años criando a este niño antes de acudir ante el tribunal para exponer su caso y legalizar la adopción. Esto tiene repercusiones importantes para la decisión que pueda adoptar el tribunal. Esta situación refleja la incapacidad del Estado para ofrecer una maquinaria operativa para la adopción de políticas, y la dirección y la supervisión en cuestiones relativas a la asistencia social para niños. La mayoría de las medidas relativas al bienestar infantil se toman de manera coyuntural e informal, si es que se llegan a tomar.

216. Existe una tercera modalidad de "adopción", la más común, que no está refrendada por ley y consiste en el *traslado y acogida* con carácter privado de niños que se lleva a cabo de forma oficiosa y sin ningún tipo de documentación por muchas familias de Papua Nueva Guinea. Esto ocurre fundamentalmente entre grupos de parientes pertenecientes a familias ampliadas, pero también incluye el traslado de los niños a personas ajenas a las familias en el marco de otro tipo de arreglos informales. El Estado ni conoce ni regula este tipo de supuestas adopciones que, en muchas ocasiones, se producen en contra de los deseos de uno de los padres biológicos; puede que la madre acabe cediendo si siente que la presión a la que se le somete para entregar a su hijo es tal que no puede negarse sin ofender al familiar o pariente político que se lo ha solicitado. Este tipo de acuerdos tradicionales officiosos se producen en todas partes y varían dependiendo del lugar y la situación. Muchas madres pasan el resto de su vida lamentando el momento en que entregaron a su hijo. A menudo, no se tiene en cuenta el interés superior del niño ni sus deseos y tampoco se pide su consentimiento. La perspectiva del concepto "interés superior" puede ser

muy limitada, por ejemplo, puede ocurrir que se entregue al niño porque la familia adoptiva puede, en principio, permitirse pagar los gastos escolares o porque posee una casa mayor. Así pues, muchos padres entregan a sus hijos porque desean verdaderamente lo mejor para ellos o porque quieren que tengan las oportunidades que ellos no tuvieron. En otras ocasiones, el niño puede ser entregado para que colme no sólo las necesidades afectivas de los adultos que lo adoptan, sino también sus necesidades materiales y de seguridad a largo plazo.

217. Las instancias encargadas de la asistencia al menor señalan que, cuando las familias intentan formalizar una adopción de carácter privado, esto se produce habitualmente después de que el niño haya estado viviendo con los futuros padres adoptivos durante muchos años o incluso durante toda su vida. Por tanto, es inevitable que los magistrados tengan este hecho en cuenta. Además, en Papua Nueva Guinea, la familia biológica puede considerar que es demasiado tarde para reclamar a sus hijos una vez que otras personas responsables de los mismos dicen haber gastado grandes cantidades de dinero en ellos.

218. En Papua Nueva Guinea existe una enorme diversidad de culturas y tradiciones: así que a los funcionarios judiciales no siempre les resulta posible determinar cuál de las distintas costumbres exige el consentimiento de los padres y de los tutores. Si los tribunales rurales aprueban adopciones con el argumento de que una u otra parte puede decidir por su cuenta, esto permite que se den situaciones que contravienen la Convención.

219. En lo que respecta a las adopciones internacionales, Papua Nueva Guinea no ha ratificado todavía el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional tal y como estipula el apartado e) del artículo 21 de la Convención. No obstante, en lo que concierne a los expatriados que desean adoptar a niños de Papua Nueva Guinea y llevarlos a residir al extranjero, la Ley de adopción (art. 38) es muy detallada y normalmente se aplica rigurosamente de conformidad con los apartados b) y d) del artículo 21 de la Convención.

H. Traslado y retención ilícitos de niños (artículo 11)

220. Muchas de las adopciones oficiosas de niños descritas en los párrafos anteriores y en otras secciones de este informe implican el traslado y retención ilícitos de los menores. La legislación vigente al respecto se podría aplicar a casos en los que padres de Bougainville e Irian Jaya permitieron que otras personas se llevaran a sus hijos en un momento de grandes dificultades, pero que, desde entonces, han perdido todo contacto con ellos y se ven imposibilitados de recuperarlos. El Gobierno de Papua Nueva Guinea carece de una política para enfrentarse a este tipo de casos. Otro tipo de ejemplos de traslado y retención ilícitos de menores son los casos de parientes o amigos que ejercen presión sobre las madres o las obligan a entregar a sus hijos, prohibiéndoles después el acceso a sus hijos o cualquier tipo de contacto con ellos o negándose incluso a devolvérselos. Los funcionarios competentes del Estado no consideran este tipo de casos como un problema prioritario.

I. Abuso y descuido de los niños (artículo 19), con inclusión de su recuperación física y psicológica y reintegración social (artículo 39)

221. La situación de descuido que caracteriza las vidas de muchos niños en Papua Nueva Guinea se ve acompañada con frecuencia por distintas formas de abusos, especialmente de

carácter sexual, o puede conducir a que los niños terminen en la calle, donde son vulnerables a ellos. A lo largo de los últimos seis años, desde la ratificación de la Convención, los ciudadanos y la administración han tomado una mayor conciencia de la realidad de los abusos sexuales y de otra índole cometidos contra niños como práctica muy arraigada en determinados sectores de la sociedad de Papua Nueva Guinea. Las ONG han asumido un papel de vanguardia en la concienciación sobre este tema, pero los asistentes sociales de la infancia y las fuerzas del orden están admitiendo cada vez más este problema y aunando esfuerzos para hacerle frente e impedir que Papua Nueva Guinea se convierta en un nuevo coto de las redes mundiales de pornografía infantil y trata de niños. Las personas pertinentes se han unido y están comenzando a organizarse y a recibir formación para solucionar de manera más eficaz el problema de los abusos contra los niños.

222. En cuanto a los infractores, en la actualidad no existen servicios disponibles de rehabilitación o integración social. Asimismo, existen únicamente cuatro psiquiatras en Papua Nueva Guinea y no prestan sus servicios ni en los tribunales ni en ningún tipo de programas de rehabilitación destinados a las víctimas o a los culpables de los abusos sexuales cometidos contra niños, y que incluyan su recuperación física y psicológica y su reintegración social (art. 39).

J. Examen periódico de las condiciones de internación (artículo 25)

223. La Ley de asistencia al menor (cap. 276) regula la colocación de niños en hogares de guarda o instituciones y el envío de los niños con discapacidades mentales a hogares, y dispone que un funcionario de bienestar social realice exámenes periódicos mensuales. Sin embargo, estas disposiciones no tienen una aplicación real en el modo en que funcionan estos asuntos en Papua Nueva Guinea actualmente. Las únicas instituciones de que se dispone son los centros de detención de menores.

K. Datos desglosados sobre el número de menores afectados

224. En Papua Nueva Guinea no se dispone de ninguno de los indicadores estadísticos pertinentes solicitados en este apartado por el Comité de los Derechos del Niño. En la mayoría de los casos sencillamente no hay registros, y, sin duda, no hay ninguno que esté desglosado por edad, sexo, etnia u origen rural o urbano. Papua Nueva Guinea no tiene registros gubernamentales formales sobre la falta de vivienda, el abuso sexual de menores, el descuido, la adopción, que incluyan a la gran cantidad de niños que viven y crecen fuera de su propia familia natural. Cabe observar, sin embargo, que a medida que los servicios atiendan a estas necesidades se podrán recopilar datos y presentar informes de manera mejor y más precisa.

VI. SALUD Y BIENESTAR BÁSICOS

A. Supervivencia y desarrollo (párrafo 2 del artículo 6)

225. La función de la mujer es crucial en la supervivencia y el desarrollo de los niños en Papua Nueva Guinea. La muerte de la madre puede acarrear una crisis para la familia, en particular para el bebé superviviente y los hijos de mayor edad. Las complicaciones del embarazo y del parto son la principal causa de mortalidad entre las mujeres en edad reproductiva. Este hecho refleja la posición inferior de las mujeres y la insuficiencia de los servicios de salud que existen.

Se calcula que la tasa de mortalidad materna es de 370 por cada 100.000 nacidos vivos (Estudio sobre la demografía y salud, 1996). Esta cifra es notablemente inferior a la de los cálculos anteriores, que era de 930 por 100.000, cuando la tasa de mortalidad materna de Papua Nueva Guinea se situaba entre las peores del mundo. Sin embargo, es difícil obtener cifras exactas. No hay una supervisión continua de la mortalidad materna, por lo cual no puede medirse ni alcanzarse el objetivo del Plan nacional de salud de reducir dicha tasa en un 25%. Los partos supervisados aumentaron del 24% en 1990 al 34% en 1993, pero disminuyeron en 1994. Los registros de salud de 1995 indican que el 49% del total de partos fueron supervisados por un asistente capacitado o por un trabajador de la salud (véase el cuadro 13, anexos), aunque esto posiblemente sea el reflejo de un efecto directo del Programa acelerado de supervivencia del menor del UNICEF, que fue aplicado muy activamente en el país en ese momento, pero no se ha mantenido.

226. La mayoría de las defunciones maternas en Papua Nueva Guinea son atribuidas a hemorragias después del parto, sepsis puerperal, partos prolongados o anemia. Se considera que las mujeres que acuden a centros de atención prenatal tienen menos probabilidades de morir, pero dicha asistencia depende en gran medida de la accesibilidad geográfica y económica a los servicios de salud y a las clínicas del Departamento de Salud. La mayoría de las madres de Papua Nueva Guinea no tienen ninguna garantía de servicios prenatales accesibles, traslado de casos y transporte en caso de urgencia obstétrica, o servicios de planificación familiar (véase el cuadro 13, anexos). Muchos servicios de salud en funcionamiento no pueden garantizar estos servicios de manera fiable y continua. Además, la mayoría de las mujeres de Papua Nueva Guinea están sometidas a exceso de trabajo, carecen de recursos económicos y del mínimo poder de decisión en la familia y tienen una nutrición precaria (ya desde la primera infancia). El alto riesgo de malaria, enfermedades de transmisión sexual y violencia doméstica hacen que el embarazo sea difícil y suponga un gran riesgo para muchas mujeres. Los trastornos por carencia de yodo también son habituales y especialmente perjudiciales para el feto. La mayoría de los familiares desconocen los riesgos para la madre y su necesidad de atención, cuidado y apoyo especiales durante y después del embarazo. El aborto no es legal en Papua Nueva Guinea, pero muchos médicos privados proporcionan un servicio clandestino para quienes pueden pagar un precio muy alto. En las zonas rurales es habitual que las mujeres intenten realizar abortos por medios tradicionales o de otro tipo. Muchos de estos casos provocan una infección o en la muerte, pero los servicios de salud no registran ningún detalle que pueda proporcionar una perspectiva clara o reconocer la gravedad del problema.

227. La falta de atención maternal de calidad es el factor causal más importante de las defunciones maternas. Se calcula que el 70% de las mujeres embarazadas acuden a clínicas de atención prenatal y el 65,5% viven a una hora a pie o en barca del establecimiento de salud más cercano. Sin embargo, esto no concuerda con la observación de muchos trabajadores de desarrollo sobre el terreno, que afirman que hay grandes zonas donde no se ha tenido acceso a estos servicios durante muchos años y donde los servicios de salud carecen del equipo y del personal más esenciales. El examen de mitad de período del Plan nacional de salud reveló que la asistencia prenatal ha descendido desde un máximo del 72% en 1995 al 66% en 1997 y está por debajo de los objetivos fijados. Además, la dura realidad de las pesadas responsabilidades de atención a la infancia y la falta de control sobre la seguridad personal, el tiempo, los viajes, el trabajo y otros recursos familiares dificultan el acceso a los servicios fundamentales. En 1991, el 35,4% de las mujeres que acudían a clínicas de atención prenatal tenían que caminar o remar

durante más de una hora para ir y volver, mientras que el 4% tenía que viajar durante más de seis horas. El suministro de cuidados prenatales consistentes y servicios para un parto seguro en las aldeas es uno de los objetivos marcados por el Plan nacional de salud. Sin embargo, este objetivo no puede lograrse sin un trabajo conjunto y una cooperación estrecha entre las Iglesias, las ONG y otros organismos privados que han creado programas de maternidad segura en muchos lugares del país. Las madres adolescentes a menudo no se atreven a acudir a los servicios de atención prenatal existentes y esta esfera también requiere atención.

228. Durante cuatro años se ha planificado y está listo para aplicarse un proyecto de salud de las mujeres y los niños a nivel nacional financiado por el Gobierno australiano. Se está realizando un enorme esfuerzo para coordinarlo y establecer vínculos a fin de racionalizar los numerosos proyectos e iniciativas existentes de las Iglesias, las ONG y el Gobierno en relación con la maternidad sin riesgos y la salud de las mujeres y los niños. Hay una amplia experiencia adquirida durante mucho tiempo asociada a estas iniciativas y diversos enfoques distintos respecto al suministro de formación, equipos de refuerzo y apoyo para crear redes, compartir información y celebrar seminarios. Se necesita un planteamiento más fundado, práctico y adecuado para hacer que los servicios estándar de maternidad sana sean más ampliamente accesibles en Papua Nueva Guinea. El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha respaldado un programa de salud reproductiva cuyo objetivo es proporcionar servicios de anticoncepción permanente y de urgencias obstétricas en determinados centros de salud provinciales; sin embargo, en algunas zonas la apatía y la desmoralización están anulando los avances obtenidos en el suministro de recursos físicos y readaptación de los profesionales de la salud más importantes. Existe también el problema de que muchos hombres proveedores de asistencia sanitaria forman parte de matrimonios polígamos, lo cual contradice algunos de los mensajes y recomendaciones sobre salud reproductiva más fundamentales.

229. La tasa de mortalidad infantil de Papua Nueva Guinea descendió en un 49% entre 1971 (134 por cada 100.000 nacidos vivos) y el período de 1992 a 1996 (69 por cada 100.000 nacidos vivos). Para 1996, había aumentado de nuevo hasta 77 por cada 100.000 nacidos vivos. Esta cifra se ha visto rodeada de dudas sobre la fiabilidad de los datos y de especulación sobre la gravedad de los cambios socioeconómicos en el país durante el último decenio. Los índices de mortalidad suelen ser más elevados entre los hombres (88 por cada 100.000) que entre las mujeres (77 por cada 100.000). La magnitud de esta diferencia entre los géneros en la supervivencia de los niños en los primeros cinco años de vida varía de unas provincias a otras de Papua Nueva Guinea. El censo nacional (1990) y el Estudio sobre demografía y salud (1992) confirman que en Papua Nueva Guinea las mujeres viven más tiempo que los hombres.

230. La nutrición materna deficiente y la salud general, las condiciones perinatales y la prematuridad suelen provocar defunciones neonatales. Las enfermedades de transmisión sexual contagiadas de madre a hijo causan muertes y discapacidades. El tétanos neonatal es una de las mayores causas de defunciones de recién nacidos y de mortalidad infantil desde la desaparición de los programas de inmunización infantil. La neumonía causó el 51% de las muertes de lactantes en 1990. De 1990 a 1994, la tasa media de niños menores de 1 año que contrajeron neumonía fue de 7,5 por cada 100.000. Las otras grandes causas de mortalidad en ese grupo fueron la meningitis (1,5 por cada 100.000), la malaria (0,8 por cada 100.000), la diarrea (0,6 por cada 100.000) y la anemia (0,4 por cada 100.000). Las principales causas de mortalidad

infantil (entre 1 y 4 años) fueron la neumonía (2,5 por cada 100.000), la malaria (1,6 por cada 100.000), y la meningitis (1,1 por cada 100.000).

231. Las estaciones frías y lluviosas y las condiciones de hacinamiento, humedades y ventilación precaria, unidas a una mala nutrición y a la baja resistencia, hacen que muchos niños de Papua Nueva Guinea sean propensos a la neumonía. La reducción de la mortalidad por neumonía en 1995 y 1996, probablemente debida a las iniciativas del Programa acelerado de supervivencia del menor, se ha invertido en 1997, cuando se produjo una escasez generalizada de antibióticos. Se da prioridad a alentar a las madres a que pidan atención rápidamente para sus hijos, velar por un diagnóstico y tratamiento correctos y por que haya suministros suficientes de medicinas y de oxígeno. La malaria es endémica en muchas zonas de Papua Nueva Guinea y las tasas de mortalidad por malaria aumentaron en 1995, 1996 y 1997, en concordancia con un aumento de la incidencia de la enfermedad registrada en los hospitales. La malaria ha superado a la neumonía como la causa de ingresos más habitual después de las causas obstétricas. Una campaña nacional de promoción de los mosquiteros, patrocinada por el Gobierno australiano y facilitada por Rotary, no ha logrado acercarse al objetivo de facilitar mosquiteros al 30% de la población para el año 2000. Sólo el 2% de la población en situación de riesgo pudo contar con mosquiteros durante 1996 y 1997. El reciente aumento en los precios de los mosquiteros se sumará al problema ya existente de la no asequibilidad y de la extensión y distribución deficientes. La mortalidad de niños menores de 5 años por diarrea ha disminuido continuamente desde finales del decenio de 1980, y han disminuido notablemente los ingresos en hospitales.

232. La diarrea refleja el escaso conocimiento a nivel de la comunidad y de la familia de la salud, la higiene y el saneamiento. El proyecto nacional de suministro de agua alcanzó a menos del 5% de la población durante el período de 1995 a 1998. El Departamento de Salud, el Banco Asiático de Desarrollo y la Unión Europea han financiado diferentes proyectos de suministro de agua, y a través del programa de alivio de la sequía de 1997 se realizó mucho trabajo al respecto. Para 1997 la Unión Europea había terminado 647 sistemas hídricos que abastecían a una población de 187.027 personas. Sin embargo, esto queda muy por debajo de las necesidades reales. El programa se ha suspendido en 1998, a pesar de que la demanda en las aldeas rurales sigue siendo muy alta. Los programas para sustituir en las zonas urbanas los sistemas de retretes basados en la utilización de cubos, obsoletos y poco saludables, quedaron muy por detrás del objetivo del 100% establecido por el Plan nacional de salud. La educación y las campañas sobre la salud pueden ayudar mucho en la prevención por parte de las familias y las comunidades. No se ha contado con una educación planificada y sistemática sobre la salud en los planos provincial o de distrito durante más de una década, desde la primera gran reestructuración y los recortes en el Departamento de Salud. Recientemente se ha impulsado mucho la promoción de la salud, pero sigue estando muy centralizada.

233. La labor actual se concentra en lanzar nuevas ideas y productos en la capital, en lugar de trabajar con los miles de grupos comunitarios y de jóvenes, los grupos escolares y de teatro que ya existen, cerca de la población, y que necesitan apoyo técnico y financiero para la educación básica sobre la salud. Muchas ONG han tomado la iniciativa de proporcionar una amplia educación sobre la salud a través de los medios de comunicación más populares (canciones, obras de teatro y actividades que fomentan la participación) accesibles a nivel de las aldeas, que están dirigidos a los niños y los hacen participar y a menudo tienen una asociación directa con programas de salud comunitarios, organizaciones de mujeres de las aldeas y programas de

alfabetización. El Departamento de Salud ha producido la grabación de algunas canciones y la representación de algunas obras de teatro, pero esas actividades no se llevan a cabo de modo que puedan ser accesibles y difundidas entre los niños. El mejor modo de desarrollar la educación de la población sobre la salud es en el plano local, en que puede movilizarse a los jóvenes para que sean los educadores de los niños pequeños y de sus padres. En este aspecto es donde el apoyo de la Sección de Promoción de la Salud del Departamento de Salud puede resultar más fructífero. La asociación con las ONG puede aumentar notablemente la extensión y la eficacia de las iniciativas de promoción de la salud a nivel nacional.

234. De acuerdo con el Plan nacional de salud, el Departamento de Salud continúa capacitando a educadores sobre la salud, de los que actualmente están desplegados un total de 129, aunque no están vigilados, coordinados ni supervisados activamente. La principal iniciativa de educación y promoción de la salud realizada por el Departamento de Salud es la producción de folletos y carteles. Es necesario medir la repercusión de éstos en las comunidades analfabetas.

235. En Papua Nueva Guinea hay unas tasas de malnutrición infantil elevadas. Ésta afecta al 34% de los niños menores de 5 años. El último Estudio nacional sobre nutrición, de 1982, indicaba claramente los 15 distritos donde el problema era más grave (véanse los cuadros 14 y 15, anexos). En 1999, estos distritos siguen siendo los que están peor, incluida la provincia occidental, donde la minería ha acarreado un desarrollo notable de las infraestructuras y grandes ingresos económicos. En 1995 se aprobó una Política nacional de nutrición, pero todavía no se ha traducido en programas y proyectos prácticos.

236. No se ha producido ninguna mejora apreciable en la situación de la nutrición entre 1996 y 1999. Las cifras de niños con malnutrición moderada o grave que se observan en los servicios de salud continúan aumentando. La capacitación en el empleo sobre el diagnóstico y el tratamiento de la malnutrición se inició como parte del Programa acelerado de supervivencia del menor en 1996. El examen de mitad de período del Plan nacional de salud recomienda que se preste atención a poner en funcionamiento la Política nacional de nutrición y reducir los altos índices de anemia entre las mujeres embarazadas.

237. Las principales formas de malnutrición entre los niños de Papua Nueva Guinea son la malnutrición proteicoenergética, la anemia nutricional y los trastornos por carencia de yodo. La neumonía, la tuberculosis, la diarrea y el sarampión exacerbaban la malnutrición infantil. La anemia es una de las principales causas de los ingresos de niños en hospitales y está relacionada con una dieta deficiente y con la infestación reiterada de malaria y de anquilostoma. Los trastornos por carencia de yodo están documentados en Papua Nueva Guinea desde el decenio de 1950. Se produjo un descenso después de un tratamiento en masa en el decenio de 1970, pero los estudios recientes en las escuelas registran un índice de bocio del 28%. La legislación introducida a través de la Ley de alimentos inocuos de 1995, para velar por que toda la sal sea yodada, no ha tenido una gran repercusión debido a la no disponibilidad de sal para la venta en muchas zonas rurales. La carencia de vitamina A no está documentada como un problema grave de salud entre los niños de Papua Nueva Guinea, pero se cree que es un factor que contribuye a causar muertes debido a las complicaciones de la malnutrición y de las enfermedades. Los niños que se crían en asentamientos urbanos corren el riesgo de padecer carencias vitamínicas. Entre las prioridades establecidas actualmente se incluye la revitalización de un comité nacional de alimentos y nutrición, la mejora de la supervisión de la nutrición y un programa de control de los trastornos por carencia de yodo.

238. La legislación inicial para prohibir la lactancia artificial y las tazas para lactantes con pitorros (Ley de suministros alimentarios para lactantes de 1977, con enmiendas de 1984) y la falta de inhibiciones respecto a la lactancia o de preocupación por la apariencia física entre las mujeres de las zonas rurales ha hecho que la lactancia materna continúe siendo prácticamente universal y a menudo de larga duración en las zonas rurales de Papua Nueva Guinea. El Estudio sobre demografía y salud de 1996 descubrió que el 97% de los niños eran siempre amamantados. Los estudios sobre la lactancia materna en el Hospital de Port Moresby (1998) indican que sólo el 74,1% son exclusivamente amamantados. Se requiere una vigilancia constante para impedir la venta de biberones y tazas para lactantes sin receta médica, especialmente a mujeres de las ciudades, educadas y que trabajan. La legislación laboral permite que las madres lactantes tengan dos pausas de media hora para amamantar a sus hijos, pero esta disposición en favor de los lactantes no siempre es conocida, entendida o práctica. Pocas mujeres trabajadoras pueden llegar a sus hogares en un período de tiempo tan corto. Se necesita más educación para velar por que se alimente a los recién nacidos con calostro. Una política del Departamento de Salud de 1992 prohibió la distribución de preparados para lactantes en los hospitales. La iniciativa de los hospitales en favor de los lactantes, aplicada a 18 hospitales desde 1992, redobla los esfuerzos por mantener la lactancia materna como la norma en la alimentación de los niños. Cuatro hospitales han alcanzado los objetivos marcados. Una pequeña ONG proporciona educación y formación adicionales a las madres en los hospitales de la capital y de los alrededores. Anteriormente, la lactancia por parte de la madre natural se mantenía a través de los procesos de adopción tradicional. Sin embargo, actualmente hay pruebas alarmantes, en la Provincia de las Montañas Orientales, de que esto ya no es así. Con el aumento de las prácticas de adopción inadecuadas, que sirven más a los intereses de los adultos que al interés superior del niño, muchos niños lactantes son transferidos a madres no lactantes, por lo que empiezan a padecer malnutrición y a menudo fallecen.

239. Los niños de Papua Nueva Guinea padecen muchas enfermedades prevenibles y se producen muchas muertes innecesarias. El examen del Plan nacional de salud indica que la inmunización con antígeno triple ha descendido y la vacunación contra el sarampión no ha mejorado en 1996 y 1997. La desaparición de los servicios de inmunización sistemática ha sido uno de los efectos de la crisis de la gestión, programación y extensión del sistema general de los servicios de salud en Papua Nueva Guinea. En general, los datos estadísticos sugieren que las tasas de inmunización han aumentado notablemente durante los últimos dos decenios, exceptuando un punto mínimo en 1992. Excepto en el caso de la tuberculosis (vacuna de Calmette-Guerin), la cobertura nunca ha superado el 80%. En las zonas rurales, la cobertura de la inmunización ha sido escasa e irregular, y en gran parte del país ha sido totalmente nula durante 10 ó 15 años, hasta las nuevas iniciativas de inmunización recientes (véase el cuadro 16, anexos).

240. El UNICEF se ha esforzado mucho, mediante la promoción y los medios de comunicación populares, para dar a conocer al Gobierno toda la importancia de la crisis actual de la sanidad infantil. El Programa acelerado de supervivencia del menor comenzó a principios del decenio de 1990, pero con los años se convirtió en un programa de patrullas de emergencia que duraban sólo una o dos semanas al año, concentradas en los días nacionales de inmunización, para inmunizar únicamente contra ciertas enfermedades. En 1996, un total de 6.977 empleados de 17 provincias recibieron formación sobre la inmunización, la cadena de frío y la seguridad en las inyecciones, así como sobre la planificación, la preparación de presupuestos y la logística

para los días nacionales de inmunización. Este esfuerzo para movilizar los recursos y ampliar el alcance de las actividades no ha dado como resultado un regreso a los servicios de salud infantil y materna institucionalizados y sistemáticos. En la mayoría de los casos, los servicios de salud de las Iglesias son los que mantienen servicios permanentes y probablemente que las tasas generales de cobertura dependan en gran medida de su servicio dedicado y comprometido y sus buenos sistemas de gestión y de supervisión.

241. Las causas principales de defunciones de niños de entre 5 y 14 años son la malaria, la neumonía, la meningitis, la tuberculosis y la anemia. El examen de mitad de período del Plan nacional de salud indica que las tasas de finalización del tratamiento contra la tuberculosis se han mantenido estables y están por debajo de los objetivos marcados. El número de casos ha aumentado constantemente y probablemente se verá exacerbado por la epidemia del SIDA. Hay indicios claros de hambre y malnutrición generalizados entre los alumnos escolares, especialmente los de las zonas rurales más pobres, los que viven en asentamientos urbanos superpoblados y los que deben recorrer distancias largas o alojarse durante mucho tiempo en casa de sus parientes para poder asistir a la escuela. Durante los últimos dos decenios se han llevado a cabo programas experimentales de nutrición y alimentación escolar en muchos lugares del país con resultados muy positivos, pero ninguno se mantuvo ni se institucionalizó a nivel provincial o nacional. Estos programas tenían el beneficio añadido de motivar a los niños a participar en la producción de alimentos, que es la base de la subsistencia en las zonas rurales, y de mantener el estilo de vida que los muchachos jóvenes actualmente están rechazando en favor de un éxodo en masa hacia las ciudades y la adicción a la marihuana.

242. El Plan nacional de salud prevé la inclusión de las escuelas en el programa de salud de la madre y el niño, y mayores actividades de las clínicas urbanas, que incluyen las tres dosis de las vacunas contra la tuberculosis (BCG), y el tétanos y evaluaciones de las condiciones nutricionales y de los indicios de discapacidades. En 1994 sólo se atendió al 18% de las escuelas. El Plan propone que al menos el 80% de los alumnos escolares sean vacunados para el año 2000. Las escuelas también están incorporando oficialmente la educación sobre la salud, los primeros auxilios y las actividades de promoción de la salud. El examen de mitad de período del Plan nacional de salud sugiere que los objetivos marcados eran demasiado ambiciosos, pero hace hincapié de nuevo en la vacunación de los alumnos escolares (con el apoyo del programa de donantes) y la ampliación de un nuevo programa de promoción de la salud en las escuelas. Este programa fue introducido en 1996 mediante la colaboración entre la Organización Mundial de la Salud y el Departamento de Salud, y se ocupa de la alta morbilidad infantil y las deficientes condiciones de salud asociadas a la urbanización, las dietas deficientes, la pobreza, el aislamiento y la falta de educación en las zonas rurales remotas.

243. Tradicionalmente, las mujeres de Papua Nueva Guinea estaban protegidas de los embarazos poco espaciados por los tabúes posteriores al parto impuestos por la comunidad y por la habitual separación entre los sexos durante muchos períodos, estaciones y acontecimientos especiales. Se compraban y se aplicaban hierbas, hechizos y rituales para provocar la anticoncepción o el aborto. Las disposiciones de la vida comunal no permitían un contacto sexual frecuente. El cambio radical de las nociones de la sexualidad y del comportamiento sexual, el aumento de la movilidad, la urbanización y la ampliación de las redes sociales hacen difícil que se cumplan las antiguas prohibiciones, y requieren que las mujeres y los hombres estén informados sobre los métodos modernos de anticoncepción y puedan acceder a ellos. El Plan nacional de salud y la Política nacional en materia de población, que está mal articulada,

fomentan activamente el conocimiento y el acceso a los métodos anticonceptivos. Sólo el 5,1% de las mujeres en edad reproductiva utilizan algún método de planificación familiar. El uso de preservativos ha aumentado como resultado de la educación sobre las enfermedades de transmisión sexual y el SIDA, pero sigue siendo alarmantemente bajo. En la mayoría de las provincias el personal de salud es su principal promotor o suministrador, pero en algunas zonas rurales la promoción y el suministro de los anticonceptivos se ha integrado en programas de salud y de educación comunitarios dirigidos por las Iglesias y las ONG (véanse los cuadros 17 y 18, anexos).

244. Los temores e inhibiciones tradicionales y religiosos (cristianos) hacen más problemáticas las cuestiones de la sexualidad y la reproducción. La reticencia a hablar o a tomar decisiones conscientes sobre el espaciamiento de los nacimientos, o a que las mujeres puedan utilizar métodos anticonceptivos están también muy influidas por las políticas de género de la familia y la comunidad, que mantienen la función subordinada de la mujer y hacen hincapié en su obligación de dar a luz y criar hijos constantemente. Durante el último decenio y con el apoyo de importantes donantes (USAID, AusAID, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y actualmente el Fondo de Población de las Naciones Unidas), se han realizado muchos esfuerzos para formar, reciclar, equipar y dar recursos al personal de salud a fin de promover un mayor uso de los anticonceptivos. Hay más servicios de salud que en cualquier otra época que proporcionan anticonceptivos modernos, y la planificación familiar constituyó el núcleo principal de las iniciativas de formación del Departamento de Salud en 1997. Estos programas han tenido poca repercusión porque todos son de enfoque descendente y dependen mucho de la movilización eficaz de los servicios de salud y del personal capacitado que ya existen, en lugar de informar, educar, asesorar y respaldar a las personas a través de sus propios grupos sociales y organizaciones, dándoles así la capacidad de dirigir su propia salud reproductiva. El examen de mitad de período del Plan nacional de salud (1998) indica un descenso en los índices de nuevos usuarios de planificación familiar, pero por otra parte un aumento de los índices de usuarios reiterados en 1996 y 1997. Se han establecido nuevos objetivos y se intentará ampliar los programas de distribuidores de la comunidad a las provincias interesadas en las cuestiones de planificación familiar.

245. La epidemia del VIH/SIDA ha afectado a Papua Nueva Guinea en un momento de crisis económica y social, y hay graves problemas para intentar contenerla. En un estudio de los datos del país realizado por un grupo de expertos en 1996 se calculaba que podía haber 10.000 casos de VIH en todo el país y que para el año 2000 podría haber hasta 15.000 personas infectadas. La mayoría de los casos se han producido en la capital, pero también se han detectado casos en todas las provincias, lo que indica que hay una transmisión generalizada. El número de casos aumentó en un 70% cada año, y dentro de diez años estará infectada una de cada cuatro personas. Los servicios de salud no podrán hacer frente a la incidencia cada vez mayor de las infecciones de VIH/SIDA. Las normas sexuales cambiantes y a menudo confusas y el notable aumento de la pobreza, la delincuencia y la violencia sexual plantean grandes desafíos para la sensibilización y la acción preventiva. Los estudios muestran que es probable que muchas mujeres jóvenes tengan su primer contacto sexual antes de cumplir los 18 años, y a menudo en circunstancias de uso de fuerza y violencia, de ignorancia y de miedo. Papua Nueva Guinea tiene un índice de transmisión del VIH mucho mayor que otros países insulares del Pacífico, por encima de Australia y a la par con algunos países de África. Los primeros casos aparecieron en 1987, y la incidencia aumentó lentamente hasta 1994, con un crecimiento exponencial hasta 1998, cuando

se alcanzó un total de 426 casos nuevos y un total acumulativo de 1.344 (véanse los cuadros 19 y 20, anexos). La infección de VIH entre las mujeres que acuden a la clínica de atención prenatal del Hospital General de Port Moresby se ha doblado cada año desde 1995. Las tasas de infección entre los jóvenes que acuden a clínicas para enfermedades de transmisión sexual también han aumentado. El 15% de las trabajadoras sexuales de la capital han dado positivo en la prueba del VIH. Los casos de infección de VIH en las mujeres suelen darse a edades menores que entre los hombres, y se concentran en las franjas de edad entre 15 y 19 años y entre 20 y 24 años. Las estadísticas del Departamento de Salud muestran que los jóvenes son una población de alto riesgo. El 40% de los casos diagnosticados se han dado en personas de edades entre 10 y 30 años.

246. Papua Nueva Guinea carece de los servicios adecuados para realizar pruebas y diagnósticos. La incidencia del VIH/SIDA también está enmascarada por el hecho de que las enfermedades oportunistas, que pueden causar la muerte, estén ya tan extendidas y a menudo sean mortales. Además, la mayoría de las personas todavía cree que muchas enfermedades y muertes son provocadas mediante brujería. El modo de transmisión del SIDA en Papua Nueva Guinea sólo está documentado en la mitad de todos los casos conocidos. Según estos datos, el 81,6% de casos son transmitidos por relación sexual heterosexual, el 7% por transmisión bisexual u homosexual y el 10,4% de madre a hijo (véase el cuadro 21, anexos). Sólo el 0,9% de los casos son transmisiones a través de la sangre. Se han hecho pruebas del SIDA en el suministro nacional de sangre durante más de diez años, pero hay una gran preocupación por la falta de procedimientos adecuados de esterilización en las jeringuillas, y de medidas de protección por los trabajadores en los servicios de salud rurales. Sin las pruebas adecuadas, la comprensión de la comunidad y la educación generalizada sobre la prevención y la identificación de casos, el contagio continuará sin detenerse durante muchos años. Los jóvenes son un objetivo fundamental pero difícil para la educación. Dado que los jóvenes se ven incitados a tener relaciones sexuales más ocasionales al estar expuestos a comportamientos y relaciones sexuales no tradicionales, debe informárseles y advertírseles del alto riesgo que esto implica.

247. Las mujeres jóvenes deben recibir educación y apoyo para mantener su derecho fundamental a la integridad física y a la salud reproductiva en un contexto social cargado y cambiante. Los grupos de mujeres están arraigados y son prácticamente universales en todo el país, y por tanto están en una situación ideal para cumplir con esta obligación para con los jóvenes, especialmente las mujeres jóvenes y las muchachas. Sin embargo, deben contar antes con una educación propia para superar los tabúes y la tendencia a juzgar y culpar a los jóvenes. La educación sexual también debe impartirse en las escuelas y en todos los hogares, pero es necesario eliminar muchas inhibiciones tradicionales y religiosas previamente y se necesita una campaña bien dirigida, creativa y a largo plazo.

248. El alto índice de infección de enfermedades de transmisión sexual indica que los comportamientos de alto riesgo son habituales. Los estudios sobre el comportamiento reproductivo y el alto índice de violaciones y de violaciones en grupo sugieren que las mujeres y las muchachas se encuentran en una posición muy vulnerable. El VIH afecta de manera desproporcionada a las personas de entre 20 y 39 años, pero hay claras diferencias de género entre ellas, ya que la mayoría de los casos de mujeres se sitúan en la franja inferior, o más joven, mientras que los hombres afectados suelen ser mayores de 25 años. Esto puede significar que las mujeres son más activas sexualmente, por la fuerza o por voluntad propia, a una edad más temprana.

249. Papua Nueva Guinea tiene actualmente cada vez más casos de niños nacidos con SIDA. En diciembre de 1997 se habían registrado 25 muertes por SIDA en el grupo de edad entre los 13 y los 24 años. Se diagnosticaron 192 casos más de VIH. En 1997 se registraron 13 casos de VIH en niños, 9 de ellos con el SIDA. Hubo 22 casos de VIH entre los adolescentes, 12 de ellos con el SIDA. La mayoría de los casos se deben a una transmisión heterosexual. Hay muchas posibilidades de que los niños y las madres seropositivos sufran de discriminación. En Port Moresby se han vendido huérfanos no deseados con el SIDA a padres adoptivos que no lo sospechaban. Papua Nueva Guinea no tiene apenas servicios de orientación y de apoyo para estas personas o para sus familias y comunidades. Se diagnostican enfermedades de transmisión sexual en todos los niveles de los servicios de salud en Papua Nueva Guinea, pero a menudo las mujeres jóvenes son muy reacias a acudir a clínicas que tratan estas enfermedades. Sólo se dispone de estadísticas sobre enfermedades de transmisión sexual desglosadas por edades en las clínicas especializadas de los hospitales provinciales. Las estadísticas de que se dispone indican que los jóvenes más activos sexualmente practican el sexo sin protección.

250. La malnutrición generalizada y el alto índice de enfermedades entre los niños probablemente oculten la auténtica incidencia y el contagio del SIDA durante muchos años. Dados los índices actuales de transmisión, se calcula que durante los próximos diez años se contagiarán miles de personas. El país está mal preparado para esta situación y se enfrenta ahora al reto de revitalizar urgentemente y ampliar todos los servicios posibles para fomentar la supervivencia de los menores ante una catástrofe inminente del SIDA a nivel nacional. Un proyecto de prevención y atención para la salud sexual y el VIH/SIDA financiado por AusAID ha puesto en marcha muchas actividades importantes. Diversas ONG y el Fondo de Población de las Naciones Unidas también participan activamente en ese ámbito. El Instituto de Investigaciones Médicas de Papua Nueva Guinea ha realizado investigaciones muy importantes y un innovador programa de educación entre iguales.

B. Niños discapacitados (artículo 23)

251. Muchos niños en Papua Nueva Guinea padecen discapacidades, que podrían remediarse o aliviarse mediante un análisis, intervención y tratamiento tempranos. Entre estos problemas se incluyen las discapacidades auditivas, visuales, intelectuales y motrices. Actualmente se carece de datos precisos que indiquen las principales formas y causas de discapacidad en Papua Nueva Guinea. Dada la dificultad que tienen muchas personas de las zonas rurales para acceder a los servicios de salud más fundamentales, no resulta sorprendente que los niños con discapacidades a menudo no accedan a ellos, o que el descuido de muchos problemas de salud habituales y tratables cause graves discapacidades. Además de los problemas congénitos, los niños pueden sufrir fracturas, malnutrición, infecciones de los ojos y de los oídos, infecciones de larga duración y úlceras vinculadas a cortes y quemaduras, que pueden causar discapacidades que posiblemente nunca reciban atención médica. La violencia contra la mujer, especialmente contra las mujeres embarazadas, los golpes en la cabeza y en los oídos a los niños y otros tipos de disciplina física excesivos utilizados contra niños son cada vez más habituales y pueden causar discapacidades.

252. El Gobierno no ha proporcionado apenas servicios en muchos centros provinciales y la mayor parte de la financiación de los servicios procede de las ONG, las Iglesias y los grupos de prestación de servicios. El ingreso en instituciones de los niños con discapacidades se está eliminando progresivamente a medida que los programas a nivel nacional de las ONG se

coordinan, se racionalizan y se relacionan con los principales servicios gubernamentales de salud y de educación.

253. Se están estableciendo gradualmente en todo el país pruebas visuales y auditivas, análisis y la evaluación de las discapacidades motrices, programas de visitas de especialistas a los hospitales provinciales, suministro de fisioterapeutas y de formación para la intervención temprana y las iniciativas de rehabilitación comunitarias. La distribución de servicios sigue dependiendo en gran medida de la creación de servicios de las Iglesias y de las ONG y sigue estando mal repartida entre las provincias. Sólo unas pocas provincias han hecho llegar a los distritos los programas más fundamentales.

254. En un entorno tradicional, la discapacidad se asocia habitualmente a los espíritus y la brujería y un niño discapacitado puede ser objeto de burlas y discriminación debido a la ignorancia y al miedo. Los padres y la familia ampliada suelen ocuparse de los niños discapacitados, proporcionándoles alimentos y cobijo, pero los niños con discapacidades a menudo reciben una protección excesiva, e incluso son reclusos y se les impide desarrollar su potencial. Cada vez se presta una atención mayor a desarrollar medios de ayuda tecnológica para los discapacitados y a poner a su disposición sillas de ruedas. En algunos entornos muy difíciles, como los pantanos y las regiones montañosas, los niños discapacitados pueden estar extremadamente limitados en su capacidad de moverse libremente, incluso con esos tipos de ayuda. Como tantos otros servicios para las personas con discapacidades, el suministro y la supervisión de las prótesis depende mucho de los especialistas visitantes y de los fondos procedentes de donantes. Se están creando actualmente algunos talleres locales, pero la supervisión de los niños de zonas remotas y la motivación de sus padres a realizar viajes largos, costosos y duros y estancias en la ciudad para velar por que sus hijos sean visitados, tratados y examinados periódicamente sigue suponiendo un gran desafío.

255. Los programas para educar a la comunidad y para desinstitucionalizar los servicios e integrar a los niños en la educación general están dando poco a poco a las comunidades e instituciones la posibilidad de acoger a los niños con discapacidades y proporcionarles apoyo práctico. No hay ninguna capacitación formal para la fisioterapia ni para la terapia ocupacional, y hay muy poca capacitación, aunque cada vez sea mayor, para la educación especial. Los organismos que proporcionan servicios dedican actualmente gran parte de sus recursos a la formación de personal mediante especialistas visitantes o residentes por plazos breves.

C. La salud y los servicios de salud (artículo 24)

256. En Papua Nueva Guinea el Gobierno y las ONG asociadas, y especialmente las Iglesias, proporcionan servicios de salud pública. Las políticas y las normas se establecen a nivel nacional. Las divisiones de salud provinciales son responsables de los planes y actividades provinciales, y las funciones se descentralizan hacia los distritos, de acuerdo con la reforma nacional de los gobiernos provinciales y locales. En el plano de las aldeas, el acceso a los servicios depende de los organismos que funcionan en cada zona. Si las ONG o las Iglesias gestionan servicios de salud comunitarios, utilizando a trabajadores de la salud voluntarios capacitados y a comadronas de la aldea, las comunidades pueden tener diversos servicios primarios de salud clínica y reproductiva y educación de ámbito local. En varias zonas de Papua Nueva Guinea se han establecido algunos de estos servicios de salud comunitarios. Por el momento, sólo alcanzan a una minoría de la población rural, pero son enormemente

importantes para algunas zonas muy remotas. Las Iglesias y las ONG los gestionan, pero hay poca coordinación, estandarización o racionalización de estos servicios y de las conexiones estructurales con los principales servicios de salud.

257. El primer nivel de los servicios de salud generales son los puestos de socorro rurales, que habitualmente atienden a entre una y diez aldeas. La mayoría de éstos son gestionados por el Gobierno. Aproximadamente el 50% de los puestos de socorro han cerrado, o prácticamente han dejado de funcionar en los últimos diez años. En el nivel siguiente están los centros de salud (cada centro atiende a entre 5.000 y 20.000 personas) y los subcentros de salud (que atienden a entre 2.000 y 10.000 personas). Existen aproximadamente 550 centros de este tipo en todo el país, que proporcionan servicios médicos básicos y se ocupan de algunos pacientes ingresados. Algunos centros de salud gubernamentales de zonas rurales han cerrado en los últimos años, de manera permanente o durante largos períodos de tiempo. Los centros de las Iglesias a menudo están a punto de cerrar debido a los persistentes problemas administrativos en la entrega de sus presupuestos de funcionamiento y de los emolumentos del personal. Los hospitales provinciales constituyen el siguiente nivel del sistema sanitario nacional.

258. Los servicios de salud básicos siguen estando fuera del alcance de muchos niños por numerosas razones sociales, culturales, geográficas y económicas. Las tasas que se han introducido en los hospitales provinciales de acuerdo con un programa de ajuste estructural en 1995 han disuadido a muchas mujeres de acudir a un hospital provincial para realizar un parto supervisado, o a un centro de salud rural para el tratamiento de enfermedades que pueden causar discapacidades o enfermedades mortales entre los niños. Los fondos operacionales del Departamento de Salud han disminuido drásticamente entre 1990 y 1995. Después de haberse pagado los salarios, se produjo una grave escasez de fondos para las reparaciones básicas, el mantenimiento, los servicios de extensión y la supervisión. A menudo se cortan las líneas telefónicas o los vehículos dejan de circular por falta de mantenimiento, de reparación o de fondos para la matriculación o la gasolina. La supervivencia de los principales programas de inmunización, planificación familiar y salud reproductiva depende en gran medida de los donantes.

259. El Plan nacional de salud de 1996 a 2000 del Departamento de Salud tiene cinco prioridades a nivel nacional. Éstas son: aumentar los servicios para la mayoría rural y su participación; ampliar la promoción de la salud y los servicios preventivos, reorganizar y reestructurar el sistema nacional de salud en función de la población, la geografía y las necesidades sanitarias; desarrollar las aptitudes profesionales, técnicas y de gestión y la dedicación del personal; y mejorar y mantener la inversión en infraestructura. Las principales estrategias son: la promoción de la salud y educación sobre ella, la salud preventiva (servicios de salud de la familia, lucha contra las enfermedades e higiene ambiental) y los servicios de salud curativos. El gasto total en salud ha sido de aproximadamente 160 millones de kina al año entre 1990 y 1996 (divididos en 62,5% de financiación gubernamental nacional, 29,5% de gasto provincial y 8% de fondos de donantes y de préstamos) y ha disminuido en términos reales desde entonces. A principios de 1999, el Departamento de Salud estableció una nueva asociación con las principales compañías minerales y de explotación de recursos para obtener un apoyo muy necesario para el debilitado sistema de salud del país.

260. Un examen de mitad de período de los logros alcanzados por el Plan nacional de salud (junio de 1998) documenta los siguientes avances. La aprobación de la Ley nacional de la

administración de salud, en que se racionalizan las funciones y las responsabilidades en todos los niveles de Gobierno; la elaboración de una estructura uniforme del presupuesto de salud; la aplicación de un sistema nacional de información sobre la salud; la reestructuración del Departamento de acuerdo con las reformas nacionales en el Gobierno y en la administración pública; y la realización de cursos prácticos para ayudar a todas las provincias a elaborar planes operacionales de acuerdo con el Plan nacional de salud. Sin embargo, muchas estructuras administrativas son todavía muy nuevas y la población todavía no está preparada para la aplicación plena de muchos aspectos del Plan. Además, entre 1997 y 1999, Papua Nueva Guinea experimentó la sequía, el maremoto y la convulsión política más duras de la historia del país y una gran devaluación del kina, la moneda nacional. La reducción de la cantidad de trabajadores en los puestos de socorro, un aumento repentino de la malaria, la escasez generalizada de medicamentos en los centros de salud, la reducción de la cobertura de inmunización sistemática, un aumento de la tuberculosis y la extensión de la epidemia del VIH/SIDA se han unido a estos problemas. Se han registrado más visitas de supervisión, mejores índices de presentación de informes mensuales y más centros que funcionan con frigoríficos y comunicación por radio, pero los niveles siguen estando por debajo de lo esperado. El Departamento de Salud presta ahora una mayor atención a los programas de comunicación sanitaria para la malaria, la tuberculosis, la neumonía y las enfermedades de transmisión sexual; a velar por que se supervise más sistemáticamente la salud de la madre y el niño y se cuente con los equipos fundamentales y los suministros; a los programas de control de la expansión de la malaria y tuberculosis; a la puesta en marcha de más sistemas de suministro de agua y de higiene, a la financiación prioritaria para los suministros sanitarios; y al establecimiento de un centro nacional de formación en el empleo, una base de datos sobre recursos humanos y estrategias para que los hospitales generen mayores ingresos.

261. La situación actual de los servicios de salud infantil en Papua Nueva Guinea plantea importantes cuestiones sobre la capacidad del actual y de anteriores Gobiernos para convertir las políticas en acciones que den prioridad a los niños y garanticen hasta el máximo de los recursos disponibles "la supervivencia y el desarrollo del niño". En el preámbulo de la Convención se reconoce que la familia es el "medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños". Conforme al artículo 18 de la Convención, los padres o los tutores legales tienen la responsabilidad primordial en la crianza y el desarrollo del niño. El Estado debe garantizar una asistencia, un cuidado y una protección adecuados a todos los niños.

262. Los servicios de salud infantil tienen una financiación, gestión y supervisión insuficientes, y su cobertura en las zonas rurales ha disminuido, o bien ha desaparecido totalmente en muchos distritos de Papua Nueva Guinea. Muchas personas han perdido la confianza en los servicios de salud pública y no se molestan en realizar el difícil y costoso viaje hasta unos servicios que pueden estar cerrados, o donde probablemente el personal fundamental esté ausente, los ambulatorios previstos hayan cerrado y no haya un sistema de consulta adecuado. En los peores casos, que no son pocos, los trabajadores de la salud se niegan rotundamente a trasladar a los niños enfermos o a las mujeres que están de parto, cuyas vidas podrían salvarse en el siguiente nivel de los hospitales de distrito o urbanos. Entre 1990 y 1995 el índice de asistencia a las clínicas bajó notablemente entre los niños (del 42 al 34%) y entre los niños menores de 5 años (del 23 al 16%).

263. Los informes indican que en los servicios de salud gestionados por las Iglesias la moral del personal, la gestión y la supervisión, son mejores pero también han sufrido mucho en los últimos

años ya que se les han denegado sus fondos operacionales básicos, asignados con cargo al presupuesto nacional, que ahora se conceden a través de los gobiernos provinciales. Algunas provincias funcionan mejor que otras. Estas realidades se comentan en las noticias cada día, en debates y en seminarios públicos en Papua Nueva Guinea. Nadie niega el lamentable estado de los servicios de salud en general, y en particular de los servicios de salud de la madre y el niño. Teniendo en cuenta la baja moral, los graves problemas de infraestructuras, el costo cada vez mayor de llegar y atender a las zonas rurales, el efecto negativo de los problemas nacionales de orden público, el Plan nacional de salud de 1996 no basta para combatir este problema. El resultado de ello es una alta incidencia de enfermedades que podrían evitarse. Las mejoras moderadas en los indicadores básicos de salud infantil obtenidas en el primer decenio posterior a la independencia se han visto contrarrestadas por unas estadísticas que se han estancado o han empeorado en los últimos 15 años. En particular, las tasas de mortalidad infantil y materna han aumentado durante el último decenio. Cada semana fallecen 280 niños menores de 5 años y 1 de cada 22 mujeres muere durante el embarazo o el parto.

264. En la época colonial se estableció firmemente una red de puestos de socorro rurales y unos programas de ambulatorios móviles mensuales de salud de la madre y el niño dirigidos por los centros de salud, los subcentros de salud y los hospitales. En muchas zonas rurales, las mujeres sabían cuándo y dónde podían encontrar sus clínicas locales mensuales. Este servicio ha desaparecido paulatinamente desde la independencia, en particular en los servicios de salud gubernamentales. Anteriormente, las clínicas de salud de la madre y el niño proporcionaban cuatro tipos de servicio: cuidados prenatales, inmunización, supervisión del crecimiento del niño y educación sobre la salud. Esta última casi nunca se realizaba correctamente. A menudo no se llevaba a cabo una supervisión sistemática y a fondo del crecimiento del niño, y la mayoría de las madres no recibían una educación útil para entender y supervisar la evolución del crecimiento de su hijo en el gráfico "El camino a la salud" que figuraba en el libro de registro sanitario para lactantes. Además, estos libros de registro, no siempre están disponibles, y excepto cuando se tienen subsidios de alguna ONG, deben comprarse al precio de 1 ó 2 kina. Los niños que no tienen un libro de registro de salud oficial pueden ser discriminados al acudir a clínicas, servicios de salud u hospitales, y se sabe que han sido rechazados sin ofrecérseles servicio por el simple capricho de un agente sanitario enfadado.

265. Las estadísticas sobre salud de que se dispone en Papua Nueva Guinea suponen un gran problema. Las principales fuentes de datos son el Plan nacional de salud, el Estudio nacional sobre demografía y salud y la presentación sistemática de informes por los agentes sanitarios de todo el país. La frecuencia de presentación de informes de los centros de salud es desigual e inconstante. Las estadísticas nacionales sobre salud se basan en gran medida únicamente en la información recogida de las personas que asisten a clínicas en los servicios de salud rurales y urbanos y las que ingresan como pacientes en los centros de salud y los hospitales. Las cifras sobre mortalidad, por ejemplo, se basan únicamente en el 10% de las defunciones. Los indicadores de condiciones de salud, acceso a los servicios y cobertura se obtienen a partir de unos informes con datos insuficientes basados en los centros de salud.

**D. Seguridad social y servicios e instalaciones de guarda de niños
(artículo 26 y párrafo 3 del artículo 18)**

266. La familia extensa, las tierras y los recursos naturales de subsistencia constituyen el sistema tradicional de seguridad social en Papua Nueva Guinea. Tradicionalmente, los niños están al cuidado de toda la familia, en particular los tíos maternos. No se permite que los niños pasen hambre, ni que se les abandone o se les haga daño. Cuando una familia está en apuros, los parientes, los amigos y los vecinos intervienen rápidamente con apoyo práctico o consuelo psicológico. Puede confiarse niños a parejas jóvenes que hayan perdido a uno de sus hijos. Se han tomado medidas de protección en favor de los niños en el marco de los recursos y servicios de que dispone la comunidad, así como de la interacción entre las creencias tradicionales, la educación oficial y la comprensión mutua. La atención a la infancia puede complicarse con los conflictos o la violencia entre clanes, familias o cónyuges. No existe un principio absoluto de interés superior del niño especialmente cuando todos los factores referidos se combinan y convierten en una lucha la supervivencia física, política y psicológica de los adultos que tienen la responsabilidad de ser padres o tutores. Cuanto más se alejan las estructuras de vida familiar del entorno tradicional y su red humana de protección, sus normas y sus recursos naturales de apoyo, tanto más se deteriora la red de apoyo tradicional. Las adopciones en un entorno no tradicional, la lucha por gestionar la carga de trabajo rutinario de la familia y el aumento del costo de la vida están entre los distintos factores que ejercen presión en las familias, y en particular en los niños, en los entornos urbanos contemporáneos. Actualmente, es corriente en Papua Nueva Guinea hacer que los niños mendiguen, roben o se prostituyan, hacer sentir a los niños problemáticos que son unos fracasados o una carga, que no se los desea o bien marginarlos en un entorno hostil de carácter urbano definido por la familia o la comunidad, así como someterlos a palizas, abusos o un trabajo excesivo, en especial cuando se trata de niños adoptados a la ligera.

E. Nivel de vida (párrafos 1 a 3 del artículo 27)

267. En la mayoría de centros urbanos existen grandes asentamientos de precaristas en los que vive hasta un 50% de la población. En estos asentamientos se instalan a largo plazo residentes de tipo urbano, algunos con empleo y muchos desempleados. Sirven también de alojamiento provisional para parientes y amigos de las comunidades de origen que visitan la ciudad por asuntos familiares, por cuestiones de salud o, en general, para interrumpir la rutina de su vida en la aldea. En todas las poblaciones de Papua Nueva Guinea existen asentamientos oficiales y no oficiales. En los oficiales, hay cierta seguridad jurídica de la tenencia y suele exigirse que se edifique de manera ordenada según ciertas normas y reglamentos. En cambio, en los asentamientos no oficiales las familias suelen vivir en condiciones de extremo hacinamiento y sordidez, en viviendas precarias e inapropiadas. Se atribuye un cierto estigma a la vida en los asentamientos y suele creerse que éstos alientan y albergan a delincuentes, juveniles o no, y especialmente a aquellos que se jactan de ganarse la vida robando. A menudo los asentamientos se encuentran en terrenos pantanosos o con poco drenaje. Cuando entra dinero en los hogares de estos asentamientos, ello suele asociarse con episodios de alcoholismo y violencia doméstica o bien con reyertas entre familias.

268. En Papua Nueva Guinea hay demasiadas personas que luchan a diario por lograr un nivel de vida adecuado. Gran parte de la inseguridad, la ansiedad y la tensión en los hogares rurales y urbanos deriva de tener que enfrentarse al problema de cómo satisfacer las necesidades básicas,

alimentar a la familia y pagar las matrículas escolares. Las presiones económicas extremas, debidas a la drástica devaluación del kina (60% en los últimos cinco años) y a la división y desintegración de la familia socavan los sistemas tradicionales de apoyo y de seguridad. La adopción ya no se produce entre amigos y familiares de una misma comunidad rural u otra vecina, en la que puede supervisarse el bienestar del niño. El paso del niño de una familia a otra obedece a muchos y distintos motivos, interpretaciones y expectativas. Se arranca con demasiada facilidad a los niños de su propia familia para que vivan con parientes en comunidades lejanas. Sus padres reales pueden pasar muchos años sin tener noticias de ellos.

269. Es posible que las familias preocupadas por el bienestar de un niño de su familia o barrio lo tomen a su cargo obrando de buena fe aunque sin tener debidamente en cuenta el interés superior del niño. Sin embargo, cuando hay demasiados problemas o escasean los recursos, la prioridad de los padres será inevitablemente sus hijos naturales. El fenómeno del desplazamiento de niños entre hogares para encontrar la atención, protección y apoyo básicos que necesitan no es algo fuera de lo común. Muchos de estos niños acaban en las calles, endurecidos e insensibles. Cada vez se da con mayor frecuencia el fenómeno de la venta de recién nacidos de manera abierta y pública, cuando los padres creen que no pueden mantenerlos debidamente. La policía no interviene y presuntamente ha habido altos funcionarios del Gobierno en zonas rurales que han comprado niños en estas circunstancias. Todo ello ocurre en un contexto social en el que parece no haber normas, ni leyes, ni organismos a los que presentar una denuncia o pedir ayuda, ni tampoco servicios de apoyo ni sistemas de seguridad social que respalden al niño o a los padres. El número creciente de jóvenes que vagan por las calles, airados y frustrados, influye negativamente en la seguridad y el bienestar de muchos ciudadanos. El grado en que las personas se sienten libres y seguras para desplazarse por su barrio, ciudad o distrito afecta directamente su calidad de vida.

270. Muy pocos organismos reconocen la existencia y la importancia de estos problemas en Papua Nueva Guinea, y muchos están cerrando los ojos. También son numerosos quienes se resguardan de la turbadora realidad con vallas y alarmas, guardas de seguridad y perros. Muchos se aferran a un ideal romántico de familia, comunidad y estilo de vida melanesico. Los servicios de bienestar social del Gobierno, la legislación, la dotación de personal y la financiación son totalmente inadecuados. Muchas ONG e Iglesias facilitan servicios de atención de emergencia, la mayoría de naturaleza reactiva. Hay muchas personas, familias y comunidades que necesitan asistencia, pero prácticamente no se dispone de recursos dirigidos sistemáticamente a una labor preventiva, por ejemplo de presiones al Gobierno y de exigir que se preste atención a las cuestiones más críticas en materia de derechos del niño y necesidades de los padres.

VII. EDUCACIÓN, OCIO Y ACTIVIDADES CULTURALES

A. El sistema nacional de educación, incluida la formación y la orientación profesionales (artículo 8)

271. Papua Nueva Guinea se clasifica como un país de ingresos medios, aunque por su nivel de enseñanza está por debajo de la mayoría de países de bajos ingresos. El 70% de los niños asisten a la escuela primaria, menos del 20% van a la escuela secundaria y menos de un 2% de los que ingresan en el grado 1 llegarán al grado 12. Estos problemas se señalaron en el Estudio del sector educativo de 1991. En los últimos años, el Gobierno ha otorgado alta prioridad a las

grandes reformas estructurales para dotar de una base de aprendizaje más pertinente a la mayoría de alumnos cuyo futuro está en las comunidades rurales. Las reformas se ocupan de la alfabetización inicial en la lengua vernácula, la importancia de la enseñanza primaria, el acceso a la enseñanza, la tasa de retención escolar, la calidad de la enseñanza, el rendimiento y la participación equitativa de las niñas.

272. Con arreglo a la Constitución de Papua Nueva Guinea, la educación es un derecho fundamental. Lamentablemente, el derecho a la educación sigue siendo un ideal más que una realidad. En muchas comunidades no hay suficientes escuelas, y miles de alumnos potenciales siguen sin acceder a la enseñanza oficial. La enseñanza no es gratuita ni obligatoria ni universal. En Papua Nueva Guinea, la educación se financia gracias al Gobierno, la asistencia de los donantes y las familias que pagan matrícula. En 1998 se asignó al sector de la educación el 17% del presupuesto estatal, lo que supuso un aumento significativo respecto de años anteriores e incluyó un aumento del 10% en el componente de presupuesto para desarrollo. Este porcentaje debe mantenerse para apoyar el gran proceso de reforma actualmente en curso (véase el cuadro 23, anexos).

273. El sistema nacional de enseñanza heredado en el momento de la independencia se caracterizaba por un acceso deficiente, escasas oportunidades tras la enseñanza primaria, un programa de estudios intrascendente o con un sesgo urbano y unos altos costos con unos escasos resultados. Se trataba de un sistema triple consistente en escuelas primarias (grados 1 a 6) que pasaron a llamarse escuelas comunitarias y cuyo programa de estudios incorporó muchas innovaciones e iniciativas para dar significado al término "comunitarias", para lo cual se tuvo en cuenta la agricultura, la cultura y la aplicación de las enseñanzas a la vida de la comunidad local.

274. Ha habido una constante expansión de las escuelas comunitarias desde la independencia, cuando todas las vacantes de maestro de primaria pasaron a ser por primera vez de carácter local. En 1995 ingresaron en el sistema escolar el 90% de los niños entre 7 y 12 años, aunque sólo un 57% llegaron a acabar el grado 6. Sólo el 40% pasaron al grado 7 (véanse los cuadros 24 y 25, anexos). La participación y apoyo de la comunidad y los padres se redujeron drásticamente cuando se hizo evidente que la mayoría de alumnos no tenían posibilidad de continuar hasta la escuela secundaria. Muchos padres comenzaron a contemplar la educación como una mala inversión. La edad tardía de ingreso en el sistema educativo ha sido un problema persistente, especialmente en las zonas rurales alejadas y en las zonas urbanas. Sólo ingresan alumnos nuevos en el 40% de las escuelas comunitarias. Otras aceptan nuevos alumnos cada dos o cada tres años, lo que hace muy difícil afianzar la escuela como institución significativa a los ojos de la comunidad y desmoraliza a maestros, alumnos y padres.

275. Establecen las matrículas las Juntas Provinciales de Enseñanza. En el caso de las escuelas comunitarias las tasas oscilan entre 1 y 100 kina. Cuando se trata de tasas elevadas, las matrículas pueden constituir una grave carga financiera para muchos padres y la razón por la que muchas familias deciden retirar o no matricular a sus hijos, en particular las niñas, por lo que no concluyen la enseñanza primaria. En los exámenes nacionales tras el grado 6 los mejores resultados los obtienen las niñas urbanas y los peores las niñas de zonas rurales. En las zonas alejadas, las malas condiciones físicas de muchas escuelas (aulas y viviendas de los maestros, muchas construidas con arbustos), la falta de servicios de salud y de transporte, el suministro insuficiente de alimentos para los maestros, el escaso apoyo de la comunidad y la poca confianza en el sistema contribuyen a cierres frecuentes y a una clara desventaja para los niños de zonas

rurales. Para algunos alumnos que abandonan en el grado 6 los centros de enseñanza profesional pueden constituir una opción, aunque las posibilidades de ingreso sean limitadas.

276. En las escuelas secundarias provinciales se imparten los grados 7 a 10. Existen en total 138 escuelas, 96 de las cuales están administradas por el Estado y el resto por organismos de las Iglesias. La mayoría son internados. Las matrículas de las escuelas secundarias son elevadas (entre 400 y 800 kina anuales) y en ellas se discrimina frecuentemente a las familias, rurales y urbanas, de bajos ingresos. Las vacantes para maestros han ido adquiriendo gradualmente un carácter local. Si en un principio algunos alumnos abandonaban la escuela tras ocho años de enseñanza mientras que otros seguían hasta completar diez cursos, posteriormente se dio la posibilidad de que todos acabaran el grado 10. Ha habido numerosos intentos de orientar el programa de estudios secundarios hacia la agricultura y las asignaturas de orientación comunitaria en los dos últimos decenios. En general, los alumnos de secundaria obtienen mejores resultados en las zonas urbanas. La tasa de retención escolar ha sido del 70%, aunque en los últimos 15 años ésta se ha reducido en el caso de las niñas y ha aumentado en el caso de los niños. A partir de 1983, la tasa de retención femenina ha aumentado constantemente, pues ha pasado de un 10,1% (frente a una tasa del 17,4% para los niños) a un 17,4% en 1994. El progreso hacia la igualdad de género difiere según las regiones y si en las provincias insulares se ha alcanzado prácticamente la paridad, en las regiones de montaña sigue habiendo grandes diferencias. Todo el sistema de enseñanza secundaria adolece de una falta de contacto entre padres y maestros. Los niños tienden a obtener mejores resultados en los exámenes nacionales de matemáticas y ciencias del grado 10, si bien las niñas suelen obtener mejores resultados cuando no están en escuelas mixtas. En los últimos años ha habido algunos problemas de gestión y disciplina, especialmente en las escuelas de niños, y éstos han sido más comunes en las escuelas públicas que en las religiosas. En los años anteriores a la reforma tan sólo un 10% de los alumnos de secundaria pasaban del grado 10 al grado 11 (véase el cuadro 25, anexos).

277. En las escuelas nacionales de segundo ciclo se imparten los grados 11 y 12. En los 20 primeros años después de la independencia hubo sólo cuatro de tales escuelas, por lo que las matriculaciones fueron muy escasas. Siempre ha habido un gran número de alumnos que acaban el grado 10 sin perspectivas de seguir estudiando ni de encontrar un trabajo. En los últimos años ha habido grandes problemas de administración y de disciplina en varias escuelas secundarias nacionales. Las peleas entre estudiantes de distintas regiones, los incendios premeditados, la venta y consumo de marihuana, la destilación casera de bebidas alcohólicas, la violencia sexual y la intimidación a las chicas han provocado el cierre periódico de escuelas y el deterioro de las condiciones. Los liceos técnicos son una opción limitada para quienes superan el grado 10 y algunos de los estudios que ofrecen tienen un estricto sesgo de género, lo que no alienta el acceso de las muchachas a los oficios y otras ocupaciones no tradicionales.

278. En los últimos 20 años ha habido numerosas revisiones del acceso a la educación en todas las instituciones oficiales y de la pertinencia de la enseñanza que imparten. Estas revisiones dieron como resultado el *Informe Matane sobre la orientación de la enseñanza en Papua Nueva Guinea*. Asimismo, la participación de Papua Nueva Guinea en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, organizada por la UNESCO, y su apoyo a la Declaración de Jomtien sobre Educación para Todos han dado impulso a una educación más pertinente. El actual Plan nacional de enseñanza (1995-2004) establece dos prioridades: impartir una enseñanza de calidad para todos y reformar todo el sistema nacional de enseñanza.

279. Aunque la Convención establece que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita, desde 1975 los sucesivos Gobiernos de Papua Nueva Guinea no han conseguido aplicar una política de enseñanza primaria universal. Se han revisado continuamente los objetivos nacionales de enseñanza primaria universal a medida que se han hecho evidentes diversas limitaciones. Los objetivos actuales son la enseñanza primaria universal hasta el grado 8 y aumentar en un 50% para antes de 2010 el número de alumnos que pasan del grado 9 al grado 10.

280. Entretanto, el acceso ha seguido siendo un factor crítico. En 1982 se introdujo una política nacional de enseñanza gratuita, que, no obstante, causó mucha confusión y acabó abandonándose para ser sustituida por un programa de subsidio de educación. Se trata de un programa convertido, a menudo interrumpido por la continua crisis económica nacional. Ese programa ha contribuido a aliviar la carga de los padres, pero también ha estado plagado de incertidumbres especialmente porque a menudo es difícil liberar fondos a tiempo. En 1998 el Gobierno entregó 38 millones de kina para subvencionar las matrículas escolares. El programa ha sufrido problemas de manera continua, debidos a menudo a que las estadísticas sobre matriculaciones y traslados no son exactas y al retraso con que se presentan los informes sobre ingresos y gastos trimestrales. Estos retrasos repercuten significativamente en el funcionamiento eficaz de las escuelas.

281. Un factor significativo de la alta tasa de abandono escolar que no ha sido investigado debidamente es la expulsión de alumnos por no pagar la matrícula. La Política nacional de enseñanza establece que no puede impedirse que los alumnos asistan a clase porque no pueden pagar la matrícula. Sin embargo, en todo el país se entregan notificaciones de expulsión a alumnos de primaria y secundaria, se amenaza a los padres y se les somete a presiones y se comete la gran injusticia de castigar al niño y negarle su derecho básico a la educación. En el momento de preparar el presente informe se disponía de informaciones según las cuales en mayo de 1999 se habían entregado notificaciones de expulsión a 500 estudiantes de Bougainville. Se trata de un alumnado que acaba de pasar por un decenio de guerra civil y desórdenes. Entre los afectados hay muchos niños soldados que aún están en proceso de rehabilitación. Este ejemplo ilustra que esta política se ha aplicado sin reflexionar, de manera inadecuada y global. Los subsidios del Gobierno no han eliminado este problema porque la mayoría de escuelas insisten en cobrar una tasa adicional para proyectos que en ocasiones es el doble de la matrícula propiamente dicha.

282. La gran reforma nacional del sistema educativo comenzó en 1993 y se espera que concluya en 2004. Los detalles de esta reforma se enumeran en el Plan nacional de enseñanza (1995-2004) aprobado en 1997 por el Consejo Ejecutivo Nacional. La reforma se ocupa de las principales cuestiones relativas a la participación (lo que comprende el acceso, la tasa de retención escolar, el equilibrio entre ambos sexos, la baja tasa de retención escolar y el paso al grado 7, en especial en el caso de las niñas) y la calidad (lo que comprende la pertinencia del programa de estudios, la participación de la comunidad, los materiales didácticos y equipos básicos, la capacitación de los maestros y la dotación de personal). Se está llevando a cabo una ampliación a gran escala de la capacitación de los maestros, la elaboración de programas de estudios, la producción de materiales didácticos y de infraestructuras físicas, si bien deben fortalecerse los sistemas de verificación y supervisión para mantener la calidad y velar por la uniformidad y la sostenibilidad.

283. La reforma comprende la introducción de un programa de enseñanza elemental de tres años en lengua vernácula, que se basa en la comunidad y que, según se espera, mejorará la tasa de retención escolar. El desplazamiento de los primeros grados a las escuelas comunitarias dejará aulas libres, de manera que puedan añadirse a las escuelas primarias los grados 7 y 8. A su vez, ello liberará aulas para más clases de los grados 9 y 10, y permitirá a algunas escuelas ofrecer los grados 11 y 12. Ha influido en la reforma el que durante mucho tiempo no se haya logrado una enseñanza primaria universal en el marco del antiguo sistema de enseñanza. El *Informe Matane* de 1985 hacía hincapié en la reforma del programa de estudios comenzando por la enseñanza en lengua vernácula, la ampliación inmediata del acceso a la enseñanza secundaria y la reorientación de las prioridades presupuestarias en materia de enseñanza superior para favorecer más la enseñanza primaria universal. Estas recomendaciones fueron confirmadas por la Declaración de Jomtien de la UNESCO, de 1990, el Estudio del sector educativo de 1991, las decisiones del Consejo Ejecutivo Nacional de 1992 y 1994 y la Política nacional de enseñanza de 1996.

284. La reforma se basa en la Política nacional de enseñanza, si bien exige que todas las provincias formulen y concluyan planes provinciales de aplicación de las reformas educativas para antes de septiembre de 1998. Los planes provinciales de aplicación deben estar en consonancia con la política nacional. La reforma de la política nacional comenzó en noviembre de 1997 con arreglo a la Ley orgánica del gobierno provincial y local. Muchas competencias educativas del Gobierno nacional fueron transferidas a las provincias, a saber, la gestión, la administración, las tasas de matriculación, la planificación y la infraestructura, lo que comprende los subsidios pero no los programas de estudio. Sin embargo, hay una mayor flexibilidad en la enseñanza elemental. Esta vinculación con los procesos de planificación y presupuesto descentralizados de los gobiernos locales se consideraba esencial para dar un apoyo efectivo desde la base a las infraestructuras de enseñanza básica, así como para solucionar los frecuentes problemas con los terrenos y las reclamaciones de indemnización de muchas comunidades rurales. El Departamento de Educación tiene previsto formar a todo el personal docente de los distritos, así como impartirle capacitación para la gestión de las escuelas elementales y primarias.

285. Se espera que la reforma educativa dé como resultado una mayor tasa de retención escolar y de acceso, con un mayor número de niños admitidos en las escuelas elementales, a partir de los 6 años. Con arreglo al nuevo sistema, los niños ya no dejarán la escuela al superar el grado 6. Aproximadamente la mitad de los alumnos que ingresen en el sistema educativo deberán dejarlo al concluir el grado 8 (véanse los cuadros 27 y 28, anexos). El nuevo sistema prevé el mejoramiento de la capacitación de los maestros y de las normas, así como una mayor participación en la escuela secundaria a un costo menor. Habrá más alumnos que superen el grado 12 y se estima que la transición pasará del 9,6% en 1991 al 17% en 1996 (véanse los cuadros 29 y 30, anexos).

286. Entre las limitaciones actuales a la reforma de la enseñanza está la grave carencia de recursos. Los principales procesos de reforma, incluidas la sensibilización sobre los procesos de reestructuración y de reforma de los programas de estudios y su comprensión, así como la planificación y gestión de esta evolución en manos de los Gobiernos central, provinciales, de distrito y locales, también está demostrando ser compleja y desigual por todo el país. Todo ello exige que se adopten prácticas de aplicación flexibles y criterios de adaptación a los distintos entornos sociales y culturales en plena evolución. Las actuales necesidades en materia de

programas de estudios, desarrollo de materiales y suministro de equipos, que son mayores, exigen una asistencia externa sustancial.

287. Se están utilizando al límite los recursos para apoyar la evolución actual y hay inquietud sobre la capacidad del sistema reformado para absorber, institucionalizar y sostener los cambios que están teniendo lugar. Aún no están claros los procesos de registro y supervisión de los maestros de enseñanza elemental. Aún no se comprenden del todo los costos en materia de salarios de los maestros que implica la reforma. Actualmente se están evaluando medidas eficaces en función de los costos, como la racionalización del número de maestros. Existe inquietud acerca del grado actual de cambio, el crecimiento demográfico y la capacidad del sistema educativo de atender al alumnado. Se calcula que el crecimiento demográfico anual de Papua Nueva Guinea es el 2,3%, mientras que en la actualidad el sistema educativo tiene una capacidad de aumento del acceso del 1,3% anual.

288. Existen considerables diferencias entre las provincias en cuanto a su capacidad para aplicar y administrar la reforma educativa y promulgar leyes provinciales en materia de enseñanza. En las provincias está surgiendo inquietud acerca de la calidad del magisterio y el número de maestros, especialmente cuando se trata de los grados elementales, los grados 7 y 8 y los grados 11 y 12, así como acerca de la necesidad de volver a capacitar a los maestros que imparten los primeros años de enseñanza primaria. Las modificaciones en los programas de estudios van a la zaga de los cambios estructurales, los materiales didácticos llegan tarde y los presupuestos provinciales no siempre tienen en cuenta el alto costo de transportar nuevos materiales y suministros.

289. La gestión de la reforma se ve complicada por la frecuente sustitución de los directores de las divisiones provinciales de educación, una situación que los directivos de planificación de la enseñanza caracterizan de inestable. Dada la inquietud ante los problemas de financiación, es necesario movilizar en mayor grado las contribuciones de la comunidad, las Iglesias, las ONG y el sector privado. Las actuales reformas políticas prevén planes de financiación para provincias y distritos que pueden aprovecharse.

290. La disponibilidad de recursos necesarios para el programa de reformas y la sostenibilidad de la reestructuración de la enseñanza y los programas de estudios siguen siendo un gran motivo de inquietud para todas las partes interesadas. Papua Nueva Guinea sigue haciendo frente a limitaciones fiscales, aunque instituciones como el Banco Mundial creen que pueden conseguirse los recursos necesarios para una reforma completa del sistema educativo si se aplican medidas adecuadas de eficacia en función de los costos. Sigue habiendo preocupación por la situación presupuestaria de las escuelas, el posible efecto de la inflación y de las fluctuaciones de la tasa de cambio, las deficiencias en la aplicación del programa de infraestructuras escolares y la falta de uniformidad de las matrículas. Los estudios indican que el éxito de la aplicación dependerá de que se tomen medidas para economizar costos como la mejora del coeficiente de alumnos por maestro.

291. Se están investigando estrategias de sostenibilidad por mediación de los asesores para la aplicación de la reforma, en especial en materia de eficacia en función de los costos, medidas, indicadores y verificación, capacitación y puesta al día de los maestros, reforma de los programas de estudios, sistemas salariales y de plantilla eficientes, desarrollo de la gestión a nivel de distrito y supervisión del sistema de enseñanza elemental. La presencia de sistemas y

prácticas adecuados en todas estas esferas sigue siendo fundamental para la sostenibilidad de la reforma educativa. Se está realizando un estudio en forma de tesis doctoral sobre toda la cuestión de la sostenibilidad de la reforma.

292. El principal concepto del programa de estudios de enseñanza elemental es que los niños adquieran una alfabetización y una enseñanza de aritmética elemental así como una enseñanza temprana en un idioma que dominen, y que su educación se base en su propia cultura y comunidad. El lenguaje es el medio de transmisión de la cultura. Deben formularse programas de estudios basados en la comunidad e integrados. Se darán más oportunidades de participación de los padres en la primera enseñanza. En 1998 hubo 50.000 niños más en los dos primeros años de escolarización que en 1995. Hasta el momento, se ha experimentado un desarrollo muy rápido y una gran demanda de las comunidades, lo que indica que la opinión pública está respondiendo positivamente a los nuevos niveles de acceso, primera enseñanza, pertinencia y posibilidades de unos vínculos más sólidos con la cultura y el idioma. Se espera que los niños de corta edad adquieran más confianza y autoestima a medida que se les aliente a adoptar los valores tradicionales de comunidad y reciprocidad.

293. Desde 1994 se ha puesto a prueba el concepto de enseñanza elemental de tres años, que comprende el grado preparatorio, los grados 1 y 2, la alfabetización y la enseñanza de aritmética elemental. Se han aprovechado innovaciones anteriores de las escuelas *Tokples*, aunque la duración del período de estudio se ha ampliado a tres años, los maestros reciben su salario del Gobierno y se garantiza el ingreso de todos los niños en la escuela primaria. En la actualidad hay 1.400 escuelas elementales en el país. En el nuevo marco de enseñanza elemental no hay límite de edad para los maestros, si bien se prefieren a los jóvenes recién capacitados que tengan respeto por la comunidad, hablen con soltura la lengua vernácula, conozcan en profundidad la cultura local, sean partidarios de la alfabetización y tengan experiencia con ella y posean un nivel de enseñanza de grado 10 o equivalente. Toda la capacitación de los maestros de enseñanza elemental tiene lugar en las provincias y los distritos, que producen los materiales de estudio *in situ*. En la actualidad se dispone de 120 instructores y se está capacitando a 5.059 maestros (2.300 del primer año, 1.700 del segundo y 1.059 del tercero). El rápido desarrollo de los programas de estudio y la capacitación exigen una supervisión minuciosa. Los primeros estudios indican que se debe motivar a los maestros de enseñanza elemental que están recibiendo capacitación para que sean más innovadores y participen de una manera más directa y creativa en sus comunidades. Los programas de estudio formulados a nivel local se complementarán con materiales y juegos de materiales nacionales para cada nivel que se distribuirán con asistencia del Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AusAID).

294. En 1999-2000 en las escuelas primarias del primer ciclo (grados 3 a 5) y del segundo ciclo (grados 6 a 8) habrá un gran número de matriculaciones a partir del grado 3 de niños procedentes de las escuelas elementales. En este nivel deben introducirse numerosos cambios. Es urgente formular estrategias para mantener la alfabetización en la lengua vernácula y la enseñanza bilingüe, mediante el fomento de la escritura creativa y la organización de bibliotecas bilingües. En la actualidad hay 38.000 alumnos matriculados en los grados 7 y 8 en 400 escuelas primarias. En general, en 1994 el acceso mejoró hasta llegar al 73,9% (75,1% de niños y 72,5% de niñas), aunque sigue habiendo mucha disparidad entre las regiones, algunas de las cuales aplican las reformas con lentitud, por lo que tienen tasas de matriculación de sólo el 51,7%. Las políticas en materia de coeficientes de alumnos por maestro se establecen a nivel provincial y en algunos

casos esos coeficientes son considerablemente más altos que la media nacional, que es de 31,4 alumnos por maestro.

295. Los grados 7 y 8 de la escuela primaria se están institucionalizando gradualmente, aunque sigue habiendo problemas con las tasas de retención escolar, ya que en algunas provincias las tasas de deserción son de hasta el 40%. Ello se debe en parte al cobro de elevadas matrículas en este nivel (en ocasiones de más de 200 kina) y porque, presuntamente, a algunos alumnos no se les permite tomar los exámenes o no se les entrega su certificado oficial de estudios porque no han pagado la matrícula. Se está formulando un nuevo programa de estudios para el ciclo de enseñanza primaria reformada en el que se tienen en cuenta las aptitudes profesionales y prácticas más extensas que se exigen ahora en el grado 8, porque en el futuro la mitad de los alumnos abandonarán el sistema de educación oficial al completar ese grado. Se están facilitando nuevos equipos para la enseñanza de las ciencias y la agricultura en la escuela primaria en forma de juegos normalizados financiados por AusAID y obtenidos mediante licitación en Australia. Por más que en algunos casos no se trate de equipos del todo adecuados, la mayor parte de maestros consideran que necesitan capacitación para aprender a usarlos.

296. La Convención se refiere también a la accesibilidad de la enseñanza secundaria y a sus diversas formas, es decir, general y profesional. Además de las 5 escuelas nacionales de segundo ciclo, hay otras 14 escuelas secundarias que atienden a los alumnos que siguen hasta el grado 12, cuyo número es ahora mayor. En 1997 estaban matriculados en ellas 2.035 de los 3.794 alumnos que tomaban los exámenes del grado 12. Sigue habiendo escasez de maestros de los grados 11 y 12 especializados en una asignatura y con cualificación superior. En la actualidad, los maestros que imparten este nivel son maestros de enseñanza secundaria cualificados, maestros autóctonos de Papua Nueva Guinea sin especialización en una asignatura, maestros con una especialización pero sin cualificación docente o bien expatriados y voluntarios de misiones.

297. Durante mucho tiempo la enseñanza profesional ha sido una rama desatendida en Papua Nueva Guinea. Aun cuando se introdujo el programa de subsidio de educación, al principio era de mucha menor cuantía en el caso de los centros de enseñanza profesional, si bien fue ajustado tras producirse protestas. Tradicionalmente se establecían centros de enseñanza profesional para los alumnos que superaban el grado 6, pero a medida que el sistema educativo producía más egresados de los grados 8 y 10, la enseñanza profesional se hizo más competitiva y se elevaron los niveles de acceso. Actualmente se cuenta con 115 centros, la mayoría de los cuales están administrados por organismos de las Iglesias (66 en total) y se encuentran en zonas rurales.

298. Entre los problemas asociados con el actual sistema de centros de enseñanza profesional están la falta de homologación de los programas de estudios y las certificaciones, así como de las competencias técnicas que se obtienen, la poca prioridad que les otorgan los gobiernos provinciales, la insuficiente formación de los maestros, la escasa vinculación con el mercado de trabajo y la poca supervisión e inspección del Departamento de Educación. En algunas provincias los centros de enseñanza profesional han recibido muy poco apoyo financiero del Gobierno. Durante mucho tiempo se ha considerado a los centros de formación profesional instituciones de menor importancia.

299. En general, la historia de los centros de enseñanza profesional se caracteriza por una puesta en práctica insuficiente o escasa y por las iniciativas desaprovechadas. Numerosas innovaciones

y programas experimentales puestos en marcha desde la independencia con el apoyo entusiasta del Gobierno y las ONG han demostrado ser inadecuados o insostenibles. Las lecciones aprendidas guardan relación con la cooperación y la coordinación entre todos los organismos interesados. Con la asistencia del Servicio de desarrollo de Alemania y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), así como de numerosos estudios técnicos y de gestión, se ha formulado una política completa en materia de formación profesional destinada a modernizar y racionalizar la formación profesional y técnica.

300. Esta política propone un organismo nacional de capacitación que suceda a los diversos organismos actualmente encargados de la formación, los cursos de aprendizaje, las evaluaciones y la educación técnica. El nuevo organismo contará con un presupuesto al que se incorporará la financiación de las operaciones y actividades de un instituto nacional de capacitación. La novedad de este enfoque y de esta política exige un compromiso de cooperación, coordinación y planificación conjunta, así como una genuina asociación entre los principales organismos. La aplicación de esta política compete a los departamentos nacionales y a los gobiernos provinciales y locales. La cooperación voluntaria y bien informada es esencial.

301. El Servicio de Desarrollo de Alemania en Papua Nueva Guinea se está concentrando actualmente en la formación profesional, para lo cual emplea el 50% de su presupuesto y ha asignado al sector a 16 voluntarios alemanes. Se trata de hacer que los centros de enseñanza profesional sean más pertinentes y útiles, así como de modernizar y hacer que aumente la participación de las mujeres. La formación se orienta al mejoramiento de las condiciones de vida, la agricultura tradicional, las necesidades de los pequeños talleres rurales, la producción artesana y otras formas de autoempleo y actividades económicas no estructuradas. Su función comprende la docencia y la gestión en centros de enseñanza profesional, la formulación de programas de estudios para la agricultura, la capacitación técnica y la educación para el autoempleo en un mercado estructurado, así como colaborar con el Departamento de Educación para concebir un nuevo sistema nacional de formación técnica y profesional, capacitar a los instructores mientras ejercen su trabajo y fomentar la pequeña empresa. Se propone que la formación profesional se convierta en un sistema basado en la demanda y deje de ser una capacitación interna, sectorial y académica para quienes dejan la escuela, centralizada, dependiente de la oferta, con plazos fijos y basada en los centros de instrucción. Este cambio viene inspirado por las aspiraciones de quienes acceden o prevén acceder a las economías no estructuradas urbanas y rurales de las aldeas y se basa en el análisis de las necesidades de la comunidad y en impartir competencias, en el marco de unos plazos y emplazamientos flexibles, con rendición de cuentas y con ventajas tanto para quien recibe capacitación como para toda la comunidad.

302. El Servicio de Desarrollo de Alemania coopera con el GTZ para elegir estrategias que permitan mejorar la calidad de la capacitación y de los instructores y está reorganizando y volviendo a formar a todos los capacitadores, gestores, instructores, trabajadores y coordinadores auxiliares, planificadores, asesores e inspectores asociados con el sistema, a fin de mejorar la pertinencia, la calidad y la cooperación entre organismos. Desde septiembre de 1998, el GTZ ha ampliado su programa a los centros de formación profesional de todo el país. El Servicio de Desarrollo de Alemania está dispuesto a proporcionar recursos financieros y humanos hasta 2010.

303. El cambio propuesto en materia de capacitación técnica implica pasar de un programa coordinado centralmente, basado en la oferta, centrado en las escuelas, con plazos determinados y una estructura formal a un sistema de educación y capacitación basado en la demanda, sensible al mercado, que imparta competencias de conformidad con las normas nacionalmente reconocidas y orientado a empleos cualificados y semicualificados en la economía estructurada.

304. Las instituciones pasarán a autogestionarse con apoyo parcial del Gobierno, cuya función está pasando de la de proveedor universal a la de facilitador y a la de proveedor de un sistema de acreditación y supervisión de la capacitación. Se tratará de un sistema integrado que deberá rendir cuentas ante los empleadores y los patrocinadores para que la capacitación sea efectiva en función de los costos y pertinente.

305. El Instituto de Enseñanza a Distancia lleva 20 años impartiendo los grados 7 a 10 externamente. Se han matriculado anualmente en él hasta 30.000 alumnos que habían tenido que abandonar los grados 6 u 8. La matriculación masculina ha sido mucho mayor que la femenina. Tras la aplicación de la reforma educativa, los alumnos del Instituto no necesitan continuar hasta el grado 7 y 8. Los centros del Instituto en las provincias permiten la matriculación de adultos, pero esta posibilidad tiende a reservarse a las personas que ya trabajan. Sólo un pequeño porcentaje de los alumnos son menores de 18 años.

306. Dado que se accede a la escuela a una edad avanzada, hay muy pocos alumnos menores de 19 años que ingresen en las tres universidades de Papua Nueva Guinea. Las mujeres suponen únicamente el 37,7% del total de matriculaciones en la enseñanza terciaria. Su participación en este nivel educativo se ve siempre afectada por la omnipresente cultura dominada por el hombre, ya mencionada en el presente informe, y a causa de la cual cuando no pueden pagarse las matrículas lo más probable es que sean las hijas las que dejen de estudiar. Las ciudades universitarias son vistas como entornos sumamente hostiles a las estudiantes.

307. Hay una gran necesidad de facilitar servicios para que los niños puedan aspirar a seguir con su educación y conozcan las opciones disponibles en los sistemas de enseñanza corrientes. La orientación en el hogar no es frecuente y los servicios que actualmente facilita el Departamento de Educación son muy escasos y deficientes.

308. Desde hace tiempo, el Gobierno de Papua Nueva Guinea toma medidas para velar por que en las escuelas se administre la disciplina de manera compatible con la dignidad del niño. En el decenio de 1970 Papua Nueva Guinea promulgó legislación por la que se prohibían los castigos corporales en las escuelas. En las escuelas de segundo ciclo se han afianzado los comités de disciplina con participación de estudiantes, por lo que, junto con el espíritu abiertamente democrático del alumnado, en las escuelas las sanciones se administran de manera transparente y justa. Actualmente, en las escuelas supone un mayor motivo de preocupación la falta de cooperación de algunos alumnos y sus familias cuando se decide suspender su asistencia temporalmente o expulsarlos en clara aplicación de las normas, reglamentos y políticas de la escuela. Se han dado casos en que los alumnos a los que se ha suspendido o expulsado, o bien familiares o amigos suyos con influencias políticas, han recurrido a amenazas y a intimidaciones o incluso al cabildeo para que hubiera alguna intervención o injerencia de carácter político en su favor.

309. Papua Nueva Guinea tiene una tasa de alfabetización muy baja, que varía según las provincias. En las provincias menos desarrolladas ésta es menor y presenta una mayor diferencia según los géneros. Según el censo nacional de 1990, el 45,1% de la población mayor de 10 años era analfabeta (el 49,5% de los hombres y el 40,3% de las mujeres) (véase el cuadro 32, anexos). De hecho, los niveles de alfabetización funcional son considerablemente menores y se calculan en un 25%. En comparación, estos niveles son peores que la tasa promedio de alfabetización en los países insulares vecinos del Pacífico, que es del 85%. La tasa de alfabetización se ha duplicado desde 1971 (22,8% en el caso de las mujeres y 37,5% en el caso de los hombres). En general, las tasas son inferiores en el caso de las mujeres, cuya tasa de alfabetización crece más aprisa, si bien queda todavía una gran brecha que superar. Han contribuido a estos bajos niveles la enseñanza en una segunda lengua o en un idioma extranjero, el acceso restringido y las bajas tasas de retención escolar, y la dificultad de mantener los hábitos de lectura en las aldeas.

310. Papua Nueva Guinea tiene 854 lenguas vivas. En 1990, el Gobierno lanzó el Programa nacional de alfabetización y sensibilización para fomentar la enseñanza en lenguas vernáculas, como establece la política lingüística y de alfabetización de 1989. Esta política tenía como objetivo aumentar la sensibilización y la comprensión acerca de los cambios y aumentar la participación por medio de la alfabetización y el acceso a la información. Desde entonces se ha trabajado intensamente durante un decenio para eliminar el analfabetismo en Papua Nueva Guinea. Todas las iniciativas de alfabetización se coordinan con arreglo al Programa nacional de alfabetización y sensibilización, que depende de la División de programas de estudio del Departamento de Educación. El Programa ha establecido asociaciones con las comunidades, las ONG, las Iglesias, el sector privado, los medios de información, todas las divisiones y departamentos competentes del Gobierno, las organizaciones internacionales y los donantes internacionales. Las Iglesias y las ONG han desempeñado una inestimable función.

311. La Secretaría Nacional de Alfabetización y Sensibilización fomenta las asociaciones con las Iglesias y con los programas de alfabetización de las ONG, al tiempo que apoya la elaboración de materiales didácticos y la capacitación. El Programa se basa en el movimiento preescolar *Tokples*, que comenzó a título experimental en 1979 en Bougainville, y en el *Informe Matane* sobre la orientación de la enseñanza en Papua Nueva Guinea. Los programas de alfabetización de base comunitaria parten de las tradiciones orales, del acervo y los valores culturales, y del establecimiento de la comunicación y la cooperación entre generaciones. El éxito relativo de la iniciativa nacional de alfabetización tiene que ver con la insatisfacción general con el sistema educativo. El Plan nacional de enseñanza actual se plantea como objetivo una tasa de alfabetización del 80% para 2010.

312. La Secretaría Nacional de Alfabetización y Sensibilización tiene una plantilla de seis personas, funciona con un presupuesto reducido e insuficiente (220.000 kina en 1998, lo cual, una vez descontados los salarios, dejaba tan sólo 76.900 kina para actividades). El Gobierno del Japón y el Banco Mundial han contribuido hasta ahora en gran escala a las iniciativas nacionales de alfabetización.

313. En 1999 reinaba ya la incertidumbre acerca de los presupuestos futuros, aunque cada vez era mayor la demanda de asistencia de las instituciones. La Secretaría debe llevar adelante la aplicación de los programas de alfabetización en las 20 provincias. Los programas más importantes son la alfabetización de adultos y las escuelas *Tokples*.

314. El punto de inflexión de la labor de alfabetización en Papua Nueva Guinea fue la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos y la formulación de la Declaración de Jomtien, en la que se reconoció la importancia de la enseñanza básica, de la igualdad y de que llegue a los desamparados, de ampliar las perspectivas y de establecer asociaciones para lograrlo. El proyecto del Programa nacional de alfabetización y sensibilización vigente desde hace más de diez años incluye un programa de alfabetización continua para erradicar el analfabetismo, facilitar la adquisición de la alfabetización funcional, y de crear capacidad, establecer asociaciones y generar recursos. Las actividades de alfabetización y sensibilización se desarrollan a distintos niveles en todo el país, en función del grado de responsabilidad y de las decisiones que asumen las comunidades. Éstas apoyan las escuelas y a los profesores y los programas de formación.

315. Las escuelas primarias del nuevo sistema educativo reformado han abandonado el programa *Tokples Skul* (TPS) que había sido aprobado y promovido en todo el territorio durante un decenio. Las escuelas primarias actualmente se encargan de facilitar enseñanza y alfabetización básicas en la lengua vernácula. Muchos profesores del TPS se han convertido en maestros de primaria. La diferencia entre el TPS y la escuela primaria reside en la imposición de normas, salarios y reglamentaciones al personal docente y en la intervención estatal en la elaboración de programas de estudio y libros de texto. Esta transformación de la enseñanza básica en idioma vernáculo suscita cierta inquietud porque se pierden grandes recursos humanos para el desarrollo constituidos por una plantilla de docentes voluntarios de preescolar que trabajaban en los pueblos. Sólo un puñado de ONG mantiene escuelas *Tokples*, y son muy pocas las que se dedican, o tienen previsto dedicarse, a la alfabetización de adultos.

316. Uno de los programas actuales de cooperación internacional con el sector educativo es la amplia ayuda proporcionada por el Japón a la alfabetización, que comprende el suministro de centros de alfabetización y de producción de material docente en todas las provincias. El Banco Mundial, el Gobierno del Japón, la Unión Europea y AusAID aportan ayuda a los procesos de reforma educativa. El Gobierno nacional subvenciona los establecimientos por conducto de los gobiernos provinciales. AusAID ha participado en los grados superiores 11 y 12 de las escuelas de secundaria. Los Gobiernos del Japón y China están construyendo nuevas escuelas nacionales de enseñanza secundaria superior. AusAID ha financiado la formación de profesores de enseñanza elemental, primaria y secundaria, la expansión de las escuelas de secundaria, el apoyo pedagógico para los profesores de enseñanza elemental, el material escolar básico y la infraestructura. El Servicio de Desarrollo de Alemania y el GTZ han sostenido los centros de formación profesional, las pruebas de la enseñanza técnica, la formación de instructores y la formación continua nacional, así como la provisión de materiales de estudio.

317. El sistema educativo de Papua Nueva Guinea tiene problemas para facilitar el acceso a la ciencia y la tecnología y a los métodos pedagógicos modernos. La reforma no puede cubrir todas las necesidades de las escuelas primarias en materia de enseñanza científica. La mayoría de las escuelas de nivel primario disponen de medios muy rudimentarios y utilizan métodos de enseñanza tradicionales. Muchas sufren durante todo el año problemas de abastecimiento de agua. Aunque la mayoría no dispone de electricidad, en algunas escuelas rurales se están probando sistemas experimentales de energía solar. Esta situación hace que la mayoría de los niños de Papua Nueva Guinea se esté quedando al margen del desarrollo de la nueva tecnología de la información y de los beneficios de las comunicaciones electrónicas mundiales. Hay un debate constante sin resolver sobre los contenidos adecuados y políticamente correctos del

programa de estudios de Papua Nueva Guinea e inquietan las repercusiones de las disparidades crecientes entre ricos y pobres, campo y ciudad, y su influencia en la igualdad de acceso y la homogeneidad de la calidad en el sistema educativo nacional.

318. A menudo, a los padres y profesores les parece que a los niños con discapacidad no les corresponden los mismos derechos. El rechazo, callado pero real, de muchos niños con discapacidad se basa en que no se les reconocen sus derechos. Los principales proveedores de servicios en el ámbito de la discapacidad hacen ahora hincapié en la información básica sobre los derechos del niño a lo largo de toda la formación del profesorado. En Papua Nueva Guinea está muy avanzada la integración de la educación de los discapacitados. Se alienta a profesores y alumnos a utilizar en clase el lenguaje de los signos.

319. La Constitución, los Objetivos Nacionales y varias de las principales políticas sectoriales y de desarrollo de Papua Nueva Guinea confirman los derechos de todos los ciudadanos a la igualdad de acceso a la salud, la educación, el desarrollo y el derecho a realizar su potencial. Aún falta mucho para que estas palabras se concreten. El Estado no presta ayuda a los padres o las familias de niños con discapacidad. Papua Nueva Guinea ha suscrito las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad aprobadas por la Asamblea General en el anexo de su resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993, y las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, de 1994, organizada por la UNESCO y el Gobierno de España.

320. El censo nacional de 1990 mostró que la población total de Papua Nueva Guinea con discapacidad era de 11.838 personas, de las que un 30% eran menores de 20 años de edad, y que la mayoría (10.764) vivía en áreas rurales. Aparentemente, se ha subestimado mucho esa cifra. Callan Services, una de las mayores organizaciones que prestan servicios a nivel provincial y de distrito, estima que, únicamente en la provincia de Sepik Oriental, hay 29.000 personas con discapacidad. La estimación se basa en la regla aproximativa de la Organización Mundial de la Salud y en el crecimiento estimado de la población de Papua Nueva Guinea desde el censo de 1990.

321. Los exámenes locales para descubrir afecciones de la vista y el oído y la capacidad auditiva llevados a cabo en la provincia de Sepik Oriental indican que en algunos lugares hasta un 90% de los niños tiene problemas de audición. El 44% de los alumnos que comienza la escolarización sufría de algún tipo de pérdida auditiva. Los servicios de fisioterapia en los hospitales son precarios y en muchos centros se han extendido con servicios promovidos por ONG. Son comunes las lesiones de la médula espinal como resultado de caídas (al trepar a un árbol, o al caer árboles sobre las personas), al igual que la parálisis cerebral producida por la meningitis o el neuropaludismo. No se cuidan miles de afecciones como el pie zambo, lo que causa graves discapacidades y problemas en las áreas rurales. No se abordan los problemas de las enfermedades mentales, tanto congénitas como debidas a traumatismos (especialmente causados por el paludismo y el uso de cannabis).

322. Las ONG que se ocupan de las personas con discapacidad aumentan progresivamente su capacidad de reconocimiento y de envío de casos de todas clases de discapacidad. Siempre que se presta este servicio se ha demostrado que el grupo de personas con discapacidad es más amplio de lo que había previsto el personal con experiencia. Los organismos que prestan estos

servicios reconocen que es necesario un plan de amplia cobertura, con servicios de buena calidad y que pueda sostenerse mediante un uso idóneo de los recursos disponibles.

323. Hasta la fecha Papua Nueva Guinea no dispone de políticas o normas legislativas nacionales, aunque la Junta Nacional considera urgente que se prepare una ley sobre las personas con discapacidad. Varias normas legislativas vigentes abordan las necesidades de las personas con discapacidad. Son, entre otras, la Política de desarrollo social (1994), la Ley de edificación (1994), la Política nacional de salud y Plan nacional de educación especial y directrices políticas (1993). El Plan de educación especial tiene por objeto integrar a la mayoría de los niños con discapacidad, discapacitados sensoriales y disminuidos intelectuales en las escuelas comunitarias ordinarias. Este programa comenzó a aplicarse en 1994 y desde entonces muchos maestros de enseñanza primaria han finalizado la formación, previa al empleo y continua, que les prepara para encargarse de que los niños con discapacidad sean aceptados, se integren y participen plenamente en sus clases. En la sección de pedagogía del Departamento de Educación se ha nombrado a un oficial encargado de la educación especial procedente de una ONG. Durante el último decenio se ha producido una transferencia concertada desde las instituciones hacia la comunidad. La educación especial se incluye específicamente en el Proyecto de asistencia pedagógica a los maestros de enseñanza primaria y en el Proyecto pedagógico para el personal docente de enseñanza primaria y secundaria, ambos promovidos por AusAID.

324. La Junta Nacional para las Personas con Discapacidad coordina 14 instituciones reconocidas que ofrecen servicios a niños con discapacidad. Todas están financiadas y regentadas por ONG, con subvención estatal mínima o nula y dependen considerablemente de sus propias actividades de obtención de fondos y de la contribución de las Iglesias y las ONG extranjeras donantes. Todas trabajan según el principio de que habría que favorecer la información, la capacitación y los servicios comunitarios, que propician la dedicación de los cuidadores y orientadores locales.

325. Asimismo, se está promoviendo un sistema basado en la integración de los niños con discapacidad en las escuelas ordinarias, en los programas de formación y desarrollo y en los planes de empleo autónomo. Ocho de estos organismos administran Centros de recursos para la enseñanza, con personal contratado en el marco del Plan nacional de educación especial. Estos centros enseñan a los profesores a identificar las discapacidades y los niños con dificultades de aprendizaje, y les instruyen acerca de la integración y la educación especial. Hay sólo un organismo que sigue ofreciendo atención en instituciones, aunque la está eliminando de acuerdo con la política de integrar todos los servicios y hacerlos rentables y sostenibles. Todos los demás organismos y programas están estableciendo programas basados en las comunidades y servicios a partir de las instituciones ordinarias.

326. Los datos procedentes de los ocho centros de educación especial indican que los programas de integración progresan gradualmente. Se atendió en total a 1.251 clientes. En 1997, los programas de intervención temprana llegaron a 158 niños; se integró a 72 niños en las escuelas elementales, 414 en las escuelas primarias, 18 en las escuelas de secundaria, 11 en centros de formación profesional, 2 en centros de enseñanza superior, 22 fueron colocados en puestos de trabajo, 101 participaron en centros de preescolar, 31 en clubes y asociaciones y 422 en programas comunitarios de rehabilitación. Estas cifras sólo cubren la etapa inicial de un importante programa nacional de integración de los niños en la enseñanza.

327. En consonancia con la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Necesidades Educativas Especiales, el Departamento de Educación ha creado puestos de profesores de educación especial en todas las escuelas de profesorado y en el centro de formación continua. Todas las escuelas especiales dependen del sistema nacional de educación y están transformándose en Centros de recursos para la enseñanza especial que dispensarán formación previa al empleo y continua.

328. Los programas de las Iglesias y las ONG más importantes y mejor implantados están expresamente orientados a los niños (menores de 18 años) y promueven con dinamismo la formación y la aplicación de la intervención temprana en las comunidades y las escuelas, clínicas y hospitales.

329. En Papua Nueva Guinea escasean las guarderías y la enseñanza de la primera infancia. En el sistema educativo casi no se presta atención al desarrollo o educación de la primera infancia. Hay pocos servicios de guardería fuera del hogar. La mayoría de las personas tienen niñeras internas que no están motivadas ni preparadas para actuar con el niño de una manera que estimule su crecimiento y desarrollo. Todas las guarderías son privadas y en su mayoría tienen precios prohibitivos. En total, hay 35 en 8 áreas urbanas, y 19 están en la capital. Todos son negocios legalmente reconocidos y deberían ser objeto de inspecciones periódicas de la Oficina de Asistencia al Menor. No sucede así y hay denuncias de hacinamiento en muchos centros, que no están bien vigilados. En las áreas rurales se teme mucho a la brujería, y la desconfianza impide socializar la atención en los pueblos. Sólo ha habido una iniciativa de educación en la primera infancia, denominada *Kindergarten Long Ples* (jardines de infancia de aldea). Funciona principalmente en Madang, pero cuenta con una base comunitaria y de voluntarios importante y anima a quienes terminan la escuela y a las comunidades a que aprovechen los recursos locales disponibles para educar a los niños pequeños. El programa se ha mantenido durante casi 20 años con un presupuesto mínimo.

B. Objetivos de la educación (artículo 29)

330. El desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades corresponde exactamente al principio de desarrollo humano integral establecido en la Constitución de Papua Nueva Guinea. Es el principio rector de la filosofía de la educación que ha moldeado las actuales reformas educativas, las políticas de integración de la enseñanza de las personas con discapacidad y la mejora de la enseñanza profesional y técnica. No obstante, Papua Nueva Guinea se ve limitada por la cuantía de los recursos disponibles para el sector de la enseñanza y por los gravísimos problemas administrativos, logísticos y sociales que obstaculizan las actividades normales en la mayoría de los distritos del país. La situación aún se complica más debido a una reforma de la educación sumamente ambiciosa que se está aplicando en el contexto de una reforma más general de la estructura del Gobierno de Papua Nueva Guinea, comenzada dos años después del inicio de la reforma de la educación. En todo el sistema educativo hay inquietud por los niveles de calidad. Muchos padres carecen de la experiencia o la educación necesarias para motivar y apoyar a los alumnos. El vínculo entre el profesor y los padres, el aula y el hogar, es débil y, probablemente, más que ayudar a los niños, les estorba para la realización de sus posibilidades.

331. En el sistema educativo todavía es frágil la inculcación en el niño del aprecio y respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. La Constitución de Papua Nueva Guinea consagra la mayoría de los

principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas y, sin embargo, esto no se ha traducido en la educación cívica popular y raramente se menciona en las actividades diarias y en la administración escolar. En Papua Nueva Guinea se conocen y se entienden mal los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas o la noción general de derechos humanos, incluidos los derechos de la mujer y del niño. Demasiado a menudo se recitan mecánicamente las nociones de derechos humanos y de libertades como pura retórica política, se interpretan de manera restringida e inadecuada y se enuncian como derechos políticos de un individuo o de un grupo frente a los demás, en función de la raza, el origen geográfico o la educación o etnia. Hay una tendencia general a recurrir rápidamente a la violencia o a las amenazas en situaciones de conflicto. No es raro que haya peleas entre grupos de estudiantes o entre estudiantes y profesores. En todo el sistema escolar, las niñas están muy expuestas a la discriminación, el acoso, el matonismo y la violencia. Han aumentado las denuncias de casos de violencia sexual en las escuelas y en algunos de ellos estaban implicados profesores junto con estudiantes.

332. En lo que respecta a inculcar al niño el respeto de sus padres, de su identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales, del país del país del que es originario y de las civilizaciones distintas de la suya, se ha considerado que la brecha entre el hogar y la escuela, el profesor y los padres es uno de los factores que contribuyen al desarraigo y la falta de respeto de que se observa en tantos alumnos, sobre todo varones, al salir de la escuela. Se están abordando ahora las barreras lingüísticas, culturales y sociales construidas por la estructura y el estilo de educación heredados en el momento de la independencia y se están desmantelando en el proceso de la reforma educativa. Las escuelas *Tokples* y el actual sistema de primaria, con la preponderancia dada a los idiomas locales, la participación comunitaria y el arraigo, tienen por objeto abordar y salvar la brecha intergeneracional creada por la educación en el pasado y evitar que se reproduzca. El programa escolar elemental destaca la integración en la comunidad y el desarrollo de actividades y programas culturales. En la reforma educativa se hace hincapié en las políticas y las actividades que alientan a los niños a apreciar las diferencias del rico patrimonio cultural de Papua Nueva Guinea y a respetar nuestras diferencias y diversidad contemporáneas, avanzando de ese modo hacia la igualdad de género y étnica. La reforma destaca la importancia de la dedicación del profesor.

333. En Papua Nueva Guinea existe el derecho de crear instituciones de educación privada que respeten las normas mínimas establecidas por el Estado. Sin embargo, la mayoría de las comunidades no pueden cumplir su sueño de crear una escuela privada. Su costo es prohibitivo y los trámites políticos y burocráticos son agotadores. Varios dirigentes políticos y personalidades nacionales han creado escuelas privadas que han acabado siendo reconocidas e incorporadas al sistema educativo ordinario. Muchas comunidades rurales querrían hacer lo propio, pero el procedimiento les resulta difícil y extraordinariamente complejo y lento. Varias Iglesias han conseguido establecer sus propias instituciones de enseñanza primaria, secundaria y superior al margen del sistema ordinario. Las instituciones educativas de las Iglesias católica y adventista dispensan enseñanza hasta el nivel universitario, inclusive. No obstante, las dos principales ramas de la enseñanza privada son el Instituto de Educación Internacional, que atiende a la comunidad extranjera y a los hijos de la elite local, y las escuelas adventistas del séptimo día, que atienden a los hijos de los miembros de esa Iglesia.

C. Esparcimiento y actividades recreativas y culturales (artículo 31)

334. El derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes está determinado por las condiciones físicas de su hogar, su sexo y la actitud de sus padres. Los niños que se encuentran en la pobreza y las niñas están expuestos a que se les impongan responsabilidades y tareas pesadas. Asimismo, los niños sin escolarizar y, en particular, los adoptados por una familia en la que ayudan a la madre sobrecargada de trabajo a cuidar y educar a los hijos biológicos pueden caer en una situación que les impida disfrutar de su derecho al descanso y el esparcimiento. También es corriente el fenómeno de los padres demasiado estrictos y autoritarios, que regañan y pegan a los niños cuando éstos se relacionan normalmente con sus compañeros fuera del hogar. Esto suele suceder en áreas urbanas donde algunos padres tienen miedo de que los niños conozcan en la calle las drogas y a elementos delincuentes y de que sus niñas sean vulnerables a las agresiones sexuales. La situación se ve agravada al no elaborarse una psicología infantil adaptada a la situación de Papua Nueva Guinea y por no existir tradición de dar a los niños explicaciones, en vez de regañarlos, amenazarlos y pegarles, como forma de orientación y disciplina.

335. Hay una grave carencia de servicios y actividades sociales para los niños que se crían en las zonas rurales y los pueblos. En las aldeas no hay luz y son escasos los recursos para la vida social nocturna. Los niños que participan en los habituales bailes al aire libre "6 a 6" cada vez corren más riesgo de verse envueltos en borracheras con bebidas de fabricación casera. Estos bailes de pueblo también se consideran de alto riesgo para las niñas, por el peligro de que sean agredidas sexualmente. En la mayoría de las ciudades grandes y pequeñas es imposible celebrar bailes y otros eventos sociales nocturnos sin correr el riesgo de que haya peleas, abuso de drogas y alcohol e intimidaciones o agresiones sexuales. Quedan pocas actividades sociales normales más que puedan realizar los jóvenes, aparte de acudir a las iglesias y de las actividades organizadas por éstas. La mayoría de los grupos teatrales locales prefiere no hacer representaciones por la noche, por miedo de los altercados y sus posibles consecuencias fatales. Muchos de los jóvenes de Papua Nueva Guinea sencillamente no tienen ningún sitio seguro para salir de noche aparte de sus casas en la aldea o la ciudad.

336. Los deportes organizados son una bendición para muchos jóvenes, ya que les reúnen en un entorno seguro, en competición amistosa y, por lo general, bajo buena organización y cuidado de adultos. El Gobierno y muchos particulares invierten mucho en desarrollar y mantener las asociaciones deportivas y de entrenamiento. En las áreas rurales, los maestros y los jefes comunitarios pueden hacer maravillas con poquísimos recursos y organizar programas deportivos y campeonatos vistosos en los días festivos. En los grandes centros urbanos se confiere al deporte la función de consolidar la identidad y las redes sociales étnicas en un medio alienante en otros aspectos. Desafortunadamente, muchos niños quedan excluidos debido a que el precio del equipo básico y de los uniformes necesarios para participar en competiciones organizadas sigue siendo prohibitivo.

337. La sociedad de Papua Nueva Guinea es única por su rica diversidad cultural. Se alienta a los niños a que protejan su patrimonio. La excepción se da en pequeñas comunidades que adoptan el fundamentalismo cristiano, en las que se imponen tabúes y se prohíben las creencias y prácticas tradicionales. En todo el país hay periódicamente múltiples y espectaculares muestras de decoración corporal, canto, danza, artes y oficios. Los niños participan en estas actividades

como parte de su vida en su comunidad y con ocasión de actos especiales organizados por las escuelas, los grupos sociales y culturales, con el propósito consciente de mantener la identidad cultural. El Gobierno, por mediación del Consejo Cultural Nacional podría fomentar y apoyar más estas actividades.

338. En principio, los niños de Papua Nueva Guinea tienen derecho a participar plenamente en la vida cultural y artística. Sin embargo, aún no existe una tradición artística afianzada. El dinámico movimiento de teatro popular es uno de los mejores ejemplos de participación infantil en la expresión artística.

339. Se crean muchos grupos con miras a mantener las prácticas tradicionales, pero se establecen otros tantos o más con el fin de aprovechar las costumbres tradicionales para educar y distraer a las comunidades en el marco contemporáneo. Otra posibilidad de trabajo cultural y artístico popular se encuentra en la dinámica industria musical local a la que quieren acceder muchos jóvenes. Desgraciadamente, la incorporación de los jóvenes a la industria musical sigue siendo muy difícil y costosa. También hay muchas posibilidades para que los niños aprendan artes y oficios tradicionales e innoven con medios y temas modernos. En toda Papua Nueva Guinea los jóvenes aprenden a fabricar artesanías de manera espontánea, enseñados por la generación de sus padres, y algunos consiguen pequeños ingresos por este trabajo. Desgraciadamente, se ha clausurado hace poco, por recortes presupuestarios, la facultad de artes creativas que tanto tiempo llevó crear y homologar como programa de enseñanza superior reconocido. Desafortunadamente, la mayoría de las escuelas no tienen instalaciones para fomentar y sostener el desarrollo del talento artístico. En el momento de la independencia, la creación literaria indígena era muy dinámica y recibía apoyo. Había muchas publicaciones locales baratas de poesías y cuentos. Se animaba también a los artistas jóvenes a que utilizaran nuevos medios y formas. Hoy en día, la creación literaria y el dibujo, la pintura y la serigrafía casi no reciben apoyo, aunque en el pasado se haya demostrado que puede haber una demanda internacional de arte local. La mayoría de las escuelas rurales suelen carecer de material básico como el papel, los lápices y las pinturas necesarios para estimular a los jóvenes artistas.

VIII. MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL

A. Niños en situaciones de emergencia

1. Servicios de protección de menores

340. Papua Nueva Guinea no presta servicios de protección de menores. Hay una grave falta de ayuda a los niños necesitados de servicios de atención y servicios sociales y de orientación, en especial a las víctimas juveniles de abusos y abandono, los delincuentes juveniles o sus familias respectivas. La Ley de asistencia al menor (1951) está anticuada y se aplica de manera inadecuada, haciendo inútil su administración. Con arreglo a la ley, el Director de Asistencia al Menor tiene amplios poderes y dirige actualmente a 250 oficiales de asistencia basados en 20 provincias. La mayoría de los oficiales de asistencia fueron nombrados tras finalizar un curso en el que se prepararon a hacer cumplir lo dispuesto en la ley. Es necesario que reciban una buena formación o repasen la Convención sobre los Derechos del Niño. El sistema de patrocinio estatal que solía ocuparse de la formación de los funcionarios de asistencia mencionados anteriormente se ha desmoronado, lo que ha contribuido a bajar la moral del

personal. A pesar de las disposiciones vigentes en la Ley de asistencia al menor, en realidad no hay servicios oficiales de seguridad social fiables, en particular para los niños víctimas de malos tratos, los niños pobres, la colocación en familias o la repatriación de familias abandonadas. En los últimos 20 años, los servicios de asistencia al menor han cambiado muchas veces de estructura, de locales y de presupuesto. El presupuesto de 1999 incluye un plan de reducción de personal.

341. Una parte importante de la Ley de asistencia al menor se refiere a la prestación de asistencia social y la participación y la responsabilidad familiar en relación con los delincuentes juveniles. Los dos últimos Directores de Asistencia al Menor han dejado que los problemas burocráticos sin resolver acerca de la interpretación de la Ley de justicia de menores interfirieran con los servicios vitales de asistencia, rehabilitación y reintegración prestados a los jóvenes y a la policía de menores. Es muy probable que la falta de atención y de responsabilidad de los funcionarios encargados de la asistencia en Papua Nueva Guinea con respecto al tratamiento de los jóvenes delincuentes, la información sobre sus derechos y, en general, la protección de los delincuentes juveniles, esté relacionada con los crecientes niveles de violencia y brutalidad registrados entre los menores que violan las leyes. Esta violencia suscita inevitablemente más violencia y criminalidad.

342. El Consejo Nacional de Asistencia al Menor, previsto en el artículo 8 de la Ley de asistencia al menor, es el órgano coordinador de las políticas y los servicios de protección al menor, pero hace dos decenios que casi no funciona. El Consejo fue establecido en la época colonial (1971/72) cuando en el presupuesto nacional se incluía una partida más generosa para los servicios de asistencia, pero enseguida quedó en suspenso en torno a la época en que Papua Nueva Guinea se hizo independiente (1975-1980). El Consejo fue restablecido en 1986/87, gracias al esfuerzo de unos pocos asistentes esforzados. El Consejo Nacional de Asistencia al Menor tiene funciones básicas importantes y en 1987 aceptó la responsabilidad de aconsejar al Gobierno de manera justa y ecuánime en todos los asuntos relacionados con el bienestar social de los niños de Papua Nueva Guinea, independientemente de su extracción social, económica y racial. El Consejo de Asistencia al Menor también tiene encomendado servir de defensor de la asistencia social y a los niños, protegiendo sus derechos, investigando la explotación y los malos tratos de niños, recomendando programas para poner fin a los malos tratos y ocupándose de informar y educar a la comunidad con respecto a la ley. Los 12 miembros del Consejo son propuestos y aprobados por el Director de Asistencia al Menor y nombrados por el Ministro por un período de dos años, siempre que asistan regularmente y mantengan su integridad moral y una buena conducta pública. El Consejo Nacional de Asistencia al Menor actualmente está en suspenso, y el mandato de los últimos miembros nombrados expiró hace más de dos años. La Oficina Nacional de Asistencia al Menor ha sufrido grandes recortes presupuestarios en los últimos años. Se informa de que la actual Oficina de Asuntos de la Familia y las Iglesias no dispone de fondos suficientes para mantener en funcionamiento al Consejo de Asistencia al Menor. Hay una gran falta de formación, de confianza y de capacidad, en particular para entender y abordar los numerosos problemas que van apareciendo de la explotación infantil y los malos tratos en la sociedad contemporánea de Papua Nueva Guinea. La mayoría de los oficiales de asistencia del país reaccionan en los casos graves, pero pocos son firmes y actúan para cumplir su misión de intervenir en interés de los niños que necesitan protección. Esto sucede principalmente en casos de violencia, incesto,

explotación y las numerosas adopciones informales o ilegales que claramente no corresponden al interés superior del niño.

343. Aparte de las graves carencias presupuestarias y de recursos, otros factores fundamentales de la crisis de los servicios de asistencia y protección al menor de Papua Nueva Guinea son la poca capacitación, moral y motivación de los oficiales de asistencia.

2. Niños refugiados (artículo 22)

344. En la actualidad no existen leyes específicas referidas a la administración de refugiados en Papua Nueva Guinea, aparte de la protección prevista en la Constitución. Hace muy poco que se ha reconocido la necesidad de una ley de refugiados específica. El grupo más importante de refugiados en Papua Nueva Guinea está formado por melanesios huidos de la vecina Irian Jaya, la 26ª provincia de Indonesia. Estos refugiados tienen vínculos ancestrales, culturales y lingüísticos directos con la población de Papua Nueva Guinea. Entre 1962 y 1983 se estima que 5.000 nativos de Irian Jaya obtuvieron permisos de residencia concedidos por la administración colonial del Territorio de Papua Nueva Guinea y posteriormente por el Gobierno del Estado independiente de Papua Nueva Guinea. Durante ese período, 700 de ellos se nacionalizaron. La mayor afluencia de refugiados se produjo en 1984, cuando unas 12.000 personas atravesaron la frontera de Papua Nueva Guinea. En un principio fueron instalados en 17 campamentos provisionales en la frontera. El ACNUR y la Cruz Roja intervinieron. En 1986 el Gobierno firmó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, formulando reservas con respecto de los artículos 17, 21, 22, 24, 26, 31, 32 y 34, relativas al empleo remunerado, la vivienda, la educación pública, la legislación del trabajo y la seguridad social, la libertad de circulación, la expulsión y la naturalización. Se ofreció a los refugiados la opción de reinstalarse en un campamento de refugiados oficial y muy lejano o de ser devueltos a Indonesia: actualmente residen en el campamento oficial un total de 3.789 refugiados. De ellos, 2.098 (55,37%) son niños menores de 18 años (31% niños y 25% niñas), mientras que de los restantes refugiados el 24% son varones adultos y el 20% mujeres adultas. El ACNUR sostuvo un programa de reasentamiento de estos refugiados por valor de 16 millones de kina durante 12 años. Otros 6.000 refugiados residen en campamentos no reconocidos en la frontera. En el campamento estatal, la Iglesia católica ha proporcionado la mayoría de los servicios: salud, educación y algunos servicios sociales.

345. El movimiento de refugiados ha sido restringido por las autoridades, aunque durante los últimos diez años ha habido una corriente continua hacia los centros urbanos de familias que anhelaban educación para sus hijos y conseguir cierta seguridad financiera para ellas. Muchos refugiados se han aprovechado de la incapacidad del Gobierno para aplicar estrictamente sus propias políticas restrictivas. En las comunidades de refugiados oficiales se localizó a profesores y se les impartió formación complementaria en las escuelas religiosas de profesorado, con el patrocinio de una institución católica de asistencia social. A mediados del decenio de 1980 se crearon escuelas primarias para los refugiados. Durante los primeros ocho años el certificado de primaria obtenido por los niños refugiados no les servía para acceder a la enseñanza secundaria fuera de los campamentos. Muchos padres sortearon el problema entregando a sus hijos en adopción irregular a familias de Papua Nueva Guinea dispuestas a acogerlos fuera de los campamentos, en muchas otras provincias del país. Algunas familias refugiadas perdieron todo contacto con sus hijos. En los últimos años se ha establecido en los campamentos un sistema reconocido de enseñanza secundaria, de manera que, en principio, los niños refugiados oficiales

tienen idéntico acceso a la educación, sino mejor, que los niños ciudadanos de Papua Nueva Guinea originarios de esta parte del país.

346. El nivel de los servicios de salud prestados a los refugiados oficiales es tan bueno como el de los servicios de que disponen muchas otras áreas rurales de Papua Nueva Guinea. Los refugiados irregulares que viven en sus propias comunidades de la frontera con Indonesia, no disponen de los mismos servicios, pues aunque el Gobierno de Papua Nueva Guinea reconoce su presencia, no les ofrece ningún servicio. La Iglesia católica presta asistencia básica y organiza tareas de educación y salud desempeñadas por las propias comunidades de refugiados. Dentro del campamento oficial, los refugiados reconocidos tienen derecho a recurrir a la justicia y al tratamiento médico de urgencia. Se fomentan agrupaciones deportivas y culturales. En los últimos años, el Gobierno de Papua Nueva Guinea ha adoptado la política de integración limitada que estudiará la concesión de permisos a un grupo seleccionado de refugiados reconocidos para que salgan de los campamentos y se integren en la comunidad general de Papua Nueva Guinea, bajo ciertas condiciones. En octubre de 1998, el Gobierno concedió permisos de residencia a 208 familias compuestas por más de 1.000 hombres, mujeres y niños. Ello ofrece cierta libertad y futuro a sus hijos, aunque aún no hayan obtenido los plenos derechos que conlleva la ciudadanía de Papua Nueva Guinea.

3. Niños en conflictos armados, recuperación psicológica y reintegración social (artículos 38 y 39)

347. Papua Nueva Guinea ha sufrido diez años de guerra civil, en la lejana provincia insular de Bougainville, al norte de las Islas Salomón. El conflicto nació de una larga historia de aspiraciones secesionistas, combinada con el descontento de los jóvenes debido a la explotación abusiva de los recursos naturales y sus graves efectos en el medio ambiente, el exiguo beneficio económico obtenido y las escasas mejoras en materia de educación y empleo derivados de los 23 años de explotación de la enorme mina de cobre a cielo abierto de Bougainville. Durante los cinco primeros años, un gran movimiento guerrillero, armado y organizado, que movilizó, en ocasiones a la fuerza, a muchos miles de hombres jóvenes y de niños a veces de sólo 14 años, pudo rechazar a las fuerzas de seguridad combinadas y especiales del Gobierno de Papua Nueva Guinea. Prácticamente, se cerraron todos los servicios estatales. Frustrado por la intransigencia de los guerrilleros y el continuo cierre de esa mina de gran importancia económica, el Gobierno de Papua Nueva Guinea impuso a la isla un bloqueo completo y prolongado. Éste supuso un bloqueo médico y de comunicaciones, al que se achaca la muerte innecesaria y prevenible de muchos miles de niños, jóvenes y madres inocentes. Miles de chicos de Bougainville quedaron atrapados en el conflicto y sufrieron los enfrentamientos entre una y otra parte. Amnistía Internacional ha mostrado pruebas de ejecuciones sumarias y de torturas de muchos cientos de jóvenes, perpetradas por ambas partes en el conflicto.

348. Durante la crisis, y particularmente entre 1990 y 1994, cuando la lucha era más encarnizada, muchos niños de Bougainville fueron sometidos a palizas e intimidación, a detenciones y malos tratos para que revelaran información que quizá no conocían y confesaran hechos de los que a menudo eran inocentes.

349. Muchos fueron detenidos y torturados junto con sus padres. Muchos fueron testigos de la muerte violenta de su familia y de miembros de la comunidad. La situación se agravó con la creación por el ejército de Papua Nueva Guinea al principio de los años 90 de una fuerza de

resistencia para la que reclutó y armó a miles de jóvenes de las fuerzas rebeldes que se habían rendido o que habían tratado de permanecer neutrales. Luego tuvieron que luchar con las fuerzas gubernamentales. Muchos eran menores de 16 años y a menudo se les envió a patrullas de reconocimiento o a ocuparse día y noche de controles de carretera y de búnkeres.

350. Durante los últimos cinco años se han hecho esfuerzos constantes y complejos para conseguir la paz, con ayuda de los gobiernos vecinos del Pacífico y el liderazgo heroico y la función pacificadora desempeñada por los dirigentes de las Iglesias y por las mujeres del país. Actualmente reina una tregua inestable, pero los jóvenes de toda la isla han conservado sus armas, tanto las de fabricación casera como las armas automáticas de gran calibre, unas suministradas por las fuerzas estatales y otras vendidas de contrabando a los rebeldes por fuentes extranjeras desconocidas, además de los miles de armas caseras. Miles de jóvenes se han vuelto expertos en la fabricación improvisada de armas de fuego letales. Las escuelas, los centros de salud y los servicios de la administración estatal han estado cerrados buena parte de estos diez años. Muchos jóvenes han estado sin escolarizar de cinco a diez años y a los chicos que han combatido o a las chicas que se convirtieron en sus novias, a menudo a punta de pistola, les resulta muy difícil reclamar su derecho a la educación. Han vuelto a abrir las escuelas y en las aulas se encuentran grupos mixtos de alumnos entre los 9 y los 22 años. Los profesores se enfrentan al reto de motivar e imponer disciplina a unos chicos que han vivido como Rambo durante la mayor parte de los últimos diez años, entre ellos muchos que han asesinado, torturado y violado en el transcurso del conflicto. Los profesores no han recibido formación especial, con excepción de algún cursillo sobre psicoterapia de traumas dispensado por su propia Iglesia.

351. Muchas chicas de Bougainville han sufrido violaciones, violaciones en banda y otras formas de agresión sexual y de terror perpetradas por las dos partes cuando la lucha era más encarnizada en Bougainville. Muchas de estas víctimas han tenido niños y algunas han sido obligadas a casarse con los perpetradores. En los centros de acogida abarrotados, que en el peor momento de la crisis acogieron hasta a 90.000 personas, ha habido muchas denuncias de incesto, algunas de violaciones por vecinos o soldados del ejército de Papua Nueva Guinea o de la resistencia. Todavía no se ha dado curso oficial a estas denuncias. Muchos niños han crecido sin conocer más que el miedo, la guerra y los disparos y al Gobierno de Papua Nueva Guinea como enemigo. Muchos niños han visto a sus familias aterrorizadas, torturadas, amenazadas, intimidadas y asesinadas.

352. Muchos niños de entre 5 y 16 años han sido adoptados de manera irregular e ilegal por soldados y policías de buena voluntad, sin inscripción en registros y sin programa de recuperación previsto. A muchos padres se les prometió que sus hijos recibirían educación y que les serían devueltos, pero después perdieron el contacto. Otros han denunciado ante los servicios locales de Women's Crisis de Bougainville que sus hijas se han convertido en las criadas de sus familias adoptivas. A pesar de los esfuerzos por mejorar la situación tras el alto al fuego, muchos niños no están vacunados. Muchas chicas de 14 a 18 años fueron secuestradas por soldados que se casaron con ellas. Muchas se encontraron entonces con una situación de poligamia y desean ardientemente que las repatrién.

353. La normalización de la administración, la economía y el sistema judicial de Bougainville ha sufrido retrasos y ha sido objeto de múltiples y diversos intereses y presiones políticas. Ese proceso está siendo muy costoso, aunque goza de ayuda sustancial de los donantes tradicionales de Papua Nueva Guinea y de las instituciones de desarrollo no gubernamentales. Los esfuerzos

por canalizar el dinero de la ayuda hacia la rehabilitación, así como la lentitud de los trabajos de restablecimiento de la normalidad, la ley y el orden han paralizado los servicios de desarrollo de Bougainville. Los niños han estado privados de muchos de sus derechos básicos durante un período muy largo: educación, salud, justicia, ausencia de discriminación y de tratos crueles e inhumanos, el derecho a jugar, la libertad de asociación, de conciencia y de expresión, el derecho a la información y la participación.

354. Los jóvenes que se vieron atrapados en la lucha hasta incluso diez años han depuesto las armas y han pedido incorporarse a las escuelas, pero el sistema actual está rechazando a muchos y no existe un sistema de enseñanza oficial alternativo de emergencia. Los estudios privados no son una opción realista. Las escuelas de Bougainville se enfrentan al reto de corregir el decenio de crisis de la educación, de asimilar las reformas nacionales del sistema educativo y de ofrecer un servicio asequible a una población que ha perdido su base económica en un decenio de guerra. Las autoridades se dirigen a los donantes y expertos internacionales para que las ayuden en este período crucial.

355. El Gobierno de Papua Nueva Guinea no tiene capacidad para ocuparse él solo de la rehabilitación y la reintegración de las personas, y menos de los niños. La Iglesia católica y otras Iglesias, las escuelas religiosas y Peace Melanesia (una ONG local) han trabajado incansablemente durante los últimos cinco años para ofrecer psicoterapia de traumas y para desarrollar la capacitación personal, vital y de resolución de conflictos en las comunidades de Bougainville, en particular entre los jóvenes. Para que los niños puedan recuperarse de esta crisis hacen falta muchos otros servicios especiales y de especialistas, en particular programas de rehabilitación y reintegración para los niños soldados. Los dirigentes de Bougainville que desean el restablecimiento de la paz y la rehabilitación han dicho que temen que a falta de programas especiales de recuperación y rehabilitación, incluidas escuelas especiales, y con tantos niños soldados oficialmente desarmados y despojados de su identidad de pistoleros y de su poder, muchos jóvenes podrían entrar sencillamente en grupos de pillos violentos.

4. Los niños en los desastres naturales

356. Hace poco que el Gobierno de Papua Nueva Guinea ha adoptado medidas legislativas, judiciales y administrativas para hacer frente a la vulnerabilidad y los peligros que sufren los niños cuando se producen desastres naturales. Papua Nueva Guinea ha registrado sucesivos desastres naturales durante los últimos cinco años: erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías y un maremoto devastador. Papua Nueva Guinea no está muy preparada para hacer frente a los desastres naturales. Existen pocas normas y procedimientos establecidos que atiendan particularmente a la asistencia y la protección de la vida de los niños durante y después de las emergencias. Los Servicios nacionales para casos de desastre y emergencia se ocupan en gran medida de distribuir el material y los suministros de ayuda en casos de desastre, aportados generosamente por países donantes y por particulares, comunidades, instituciones y organizaciones de Papua Nueva Guinea.

357. No hay suficiente capacidad para ofrecer psicoterapia de traumas tras los desastres y para la gestión de la transición entre la ayuda a los siniestrados y la asistencia para el desarrollo. Existe el riesgo de que la generosidad extranjera y local socave la dignidad o la capacidad de la población para cubrir sus propias necesidades a causa del flujo continuo de ayuda alimentaria y de ropa usada. Dadas las deficiencias del Gobierno en este ámbito, la Cruz Roja y, en menor

medida, otras ONG desempeñan un papel muy importante complementando los servicios del Gobierno, y pueden ayudar a recabar asistencia técnica y fondos suplementarios y a gestionar las operaciones de socorro. La Cruz Roja reconoce que es necesario reforzar la capacidad de las comunidades para salir adelante y que hace falta aumentar en el futuro la capacitación en materia de programas comunitarios de gestión de desastres para enfrentarse de manera eficaz a los efectos de esos desastres en cada grupo de edad y cada sexo y para satisfacer las necesidades de todos los niños. Mientras tanto, los traumas causados por los desastres entre los niños se tratan actualmente de una manera muy superficial y elemental.

358. El desastre del maremoto de Aitape de julio de 1998 fue el siniestro natural más devastador de la historia de Papua Nueva Guinea en cuanto al número de muertos, discapacitados y heridos y a destrucción de bienes: resultaron afectadas directamente 9.000 personas, de las cuales 2.000 murieron y 600 resultaron gravemente heridas, y muchos niños quedaron con discapacidad permanente. Al no existir censos de los pueblos no se dispone de cifras precisas. Se estima que 2.000 niños supervivientes vieron sus vidas y sus familias profundamente afectadas y unos 200 quedaron huérfanos y discapacitados. Los oficiales de asistencia al menor intervinieron para poner a los niños bajo tutela del Estado. Se tiene el propósito de celebrar audiencias especiales de los tribunales para decidir el futuro de los niños y organizar y oficializar la adopción.

359. Inmediatamente después del maremoto hubo denuncias muy graves de violación, violación en banda y otras agresiones sexuales contra mujeres y niñas cometidas a escala considerable por policías, soldados y jóvenes del lugar que participaron en las primeras operaciones de rescate y limpieza. Estos hechos casi no se han dado a conocer, y parte del personal de socorro los ha excusado alegando que los equipos de rescate estaban traumatizados. Muchos de los diversos asistentes de psicoterapia de traumas enviados por las distintas instituciones, alguno de los cuales no hablaba la lengua franca, no repararon en esta grave violación de mujeres y niñas indefensas. Ninguna de las instituciones, ni las Iglesias, ni el Estado, ni las ONG se preocupó de este asunto gravísimo, delicado y criminal.

360. La sequía prolongada y las inundaciones cíclicas y otros desastres registrados en muchas partes de Papua Nueva Guinea no han tenido consecuencias directas tan evidentes para los niños. Sin embargo, está claro que les afecta grave y adversamente la alteración de su vida cotidiana, el cierre de escuelas y hospitales y la penuria alimentaria que se producen durante esos desastres. No está debidamente documentado el impacto de las situaciones posteriores a los desastres naturales sobre los niños. Por lo general, el Gobierno, las ONG y las instituciones religiosas se preocupan de los servicios de socorro material inmediato. Se reconoce que los niños son el grupo más vulnerable y se da alta prioridad a atender sus necesidades básicas de salud y nutrición. Se presta particular atención al grupo de edad de 0 a 5 años. El desastre del maremoto de Aitape aportó muchos conocimientos que Papua Nueva Guinea podría aprovechar para capacitar y reforzar los servicios pertinentes del Estado, las Iglesias y las ONG. En particular, que las niñas y las mujeres son más vulnerables a la violencia y agresiones sexuales en las primeras 24 horas y ulteriormente en el hacinamiento de los refugios y campamentos de socorro.

B. Niños en conflicto con la ley

1. Administración de justicia de menores (artículo 40)

361. En los Tribunales de Menores de la capital se enjuician cada mes de 40 a 50 casos de delinquentes juveniles. En Papua Nueva Guinea, los funcionarios de los tribunales no llevan un registro preciso de los casos de delincuencia juvenil. Los registros son ocasionales y no se dispone de datos nacionales fiables. Las infracciones más corrientes, por orden de frecuencia son: hurtos, robos con fractura, vagabundeo con fines delictivos, daños a la propiedad y tenencia de drogas. En los últimos 10 años ha cambiado la naturaleza de los delitos cometidos por menores, que han pasado de cometer principalmente pequeños hurtos y otros delitos económicos a realizar atracos a mano armada, robos de bancos y violaciones. Muchos niños son empujados a delinquir por la pobreza y el abandono, los malos tratos, la violencia y el descuido que sufren en sus hogares. Otros han sido utilizados por adultos para que roben para poder vivir.

362. No hay datos que indiquen si estos niños vivían con sus propios padres, con parientes o con otras personas. Algunos estudios indican que el 95% de los delinquentes proceden de familias que viven en asentamientos de ocupantes sin título o que tienen problemas económicos. Muchos han tenido que abandonar la escuela porque sus padres o tutores no podían pagar los gastos o vestirlos adecuadamente.

363. La mayoría de los niños reconocen su culpabilidad y suele imponérseles multas. Si no las pagan, los niños son trasladados a instituciones juveniles y el padre debe pagar los gastos (art. 40 7). Los delinquentes que han cumplido los 15 años pueden ser internados en la sección de menores de la prisión de la capital o en instituciones religiosas.

364. Los Tribunales de Menores se crearon por primera vez en virtud de la Ley de Tribunales de Menores de 1991, lo que supuso la modificación del anterior sistema de tribunales de niños creados en virtud de la Ley de asistencia al menor. Los Tribunales de Menores son jurisdicciones de lo penal de primera instancia con competencia para juzgar todos los delitos cometidos por niños menores de 18 años que de otro modo serían enjuiciables por un tribunal local o de distrito. Además, los Tribunales de Menores pueden juzgar por el procedimiento abreviado todos los delitos graves cometidos por menores a excepción de los homicidios, las violaciones o cualquier otro delito castigado con la pena de muerte o con cadena perpetua.

365. La Ley de Tribunales de Menores se aprobó en 1991 y está basada en las contribuciones de instituciones gubernamentales y de ONG competentes que trabajan en el ámbito de la asistencia y la administración de justicia de menores, así como en las recomendaciones de la Comisión para la Reforma Legislativa. Esta ley reemplazó algunas disposiciones obsoletas de la Ley de asistencia al menor, ya que ésta se ocupaba de los menores que habían infringido la ley, pero no de los aspectos relativos a la asistencia que se les ha de prestar. Algunas disposiciones de la Ley de Tribunales de Menores relativas a las instituciones de menores, a los centros de detención preventiva y a los pabellones de menores de las instituciones penitenciarias se publicaron en el *Boletín oficial* y, por tanto, entraron en vigor en 1992. Otras disposiciones todavía no se han publicado y no han entrado en vigor. Las principales aportaciones de esta ley son: las definiciones de niño de poca edad (persona menor de 7 años) y de muchacho (persona de entre 7 y 17 años); la sustitución de los tribunales de niños (administrados anteriormente por el Director de Asistencia al Menor en virtud de la Ley de asistencia al menor) por Tribunales de

Menores, administrados por el Director de los Servicios Judiciales de Menores; la creación de servicios de asistencia a los tribunales de menores; modalidades más variadas de condena, como la libertad vigilada; y, por último, nuevas normas y procedimientos para proteger a los menores que infringen la ley y para ayudar a la policía en el desempeño de sus funciones.

366. Los Tribunales de Menores están presididos por magistrados nombrados específicamente para este tipo de jurisdicción. Los procesos no pueden hacerse públicos a menos que el tribunal ordene expresamente lo contrario, y las audiencias se suelen celebrar a puerta cerrada. Los Tribunales de Menores no han de ajustarse a normas estrictas en materia de admisibilidad de las pruebas (art. 25) y durante el proceso ha de prevalecer el interés del menor (art. 4). Los Tribunales de Menores pueden dictar absoluciones sin fallo condenatorio, dictar fallos condenatorios sin orden de ejecución, imponer multas de hasta 200 kina, conceder indemnizaciones por daños y perjuicios de hasta 200 kina, ordenar la libertad vigilada, poner al menor bajo la tutela judicial del Director de los Servicios Judiciales de Menores, encomendar al menor a una institución de menores o imponerle una pena de prisión en el pabellón de menores de un establecimiento penitenciario (art. 30).

367. En la Ley de libertad vigilada (1979) se dispone que todos los tribunales -a excepción de los tribunales rurales- pueden ordenar la libertad vigilada en los casos para los que cualquier ley prevea una condena obligatoria mínima. Los tribunales pueden establecer condiciones especiales que garanticen la "buena conducta" del menor. Con esto se pretende integrar ciertos aspectos del sistema tradicional de control social en el nuevo sistema judicial. Algunos miembros de la comunidad ejercen como voluntarios las funciones de agentes de libertad vigilada. En la actualidad, el sistema permite que hasta 5.000 menores delincuentes puedan permanecer en la comunidad en lugar de ingresar en prisión. No obstante, el presupuesto de funcionamiento asignado por el Gobierno ha experimentado un descenso considerable y paulatino desde 1993, lo que ha tenido como resultado una acumulación del trabajo, un aumento de la carga que ha de asumir el personal y, en definitiva, un debilitamiento de la eficacia del sistema.

368. La promulgación de la Ley de Tribunales de Menores (1991) transfirió algunas funciones relacionadas con la administración de las instituciones de menores desempeñadas hasta la fecha por el Director de Asistencia al Menor -incluida la inspección y el pago de los organismos eclesiásticos contratados que gestionan centros de detención- al Director de los Servicios Judiciales de Menores, quien forma parte del Departamento del Fiscal General. Sin embargo, surgieron algunas diferencias entre ambos organismos gubernamentales acerca de los detalles de la transferencia de la responsabilidad sobre los menores delincuentes retenidos en establecimientos policiales o en instituciones. Según la ley, el Director de Asistencia al Menor sigue siendo responsable de los menores que infringen la ley y se encuentran arrestados o detenidos en establecimientos policiales, y, por tanto, debería facilitar los servicios de asistentes gubernamentales a los menores enjuiciados ante los tribunales de niños, facilitar la concesión de la libertad bajo fianza y la puesta en libertad de menores detenidos por su propio bien, asistir a las audiencias del tribunal, ejecutar las órdenes de detención y supervisar el bienestar general de los menores acusados.

369. Las diferencias entre ambos organismos gubernamentales (el Departamento del Fiscal General y la Oficina de Asistencia al Menor) todavía no se han resuelto, lo que ha provocado que durante más de ocho años ningún organismo gubernamental haya prestado los servicios

judiciales necesarios a los menores delincuentes. Los agentes de libertad vigilada ya no responden a las llamadas de la policía tras el arresto de un menor ni asumen su responsabilidad de trasladarlos rápidamente a centros apropiados de detención de menores, así como tampoco examinan cada caso ni proporcionan información al respecto. Asimismo, han dejado de asistir a las audiencias de los tribunales de niños, por lo que, en la actualidad, sólo prestan estos servicios los asistentes de las ONG. Los padres no suelen ser informados ni participan en ninguna fase del proceso.

370. En virtud de la Ley de Tribunales de Menores, el Magistrado Jefe nombra a un juez de menores cualificado y experimentado para presidir el Tribunal de Menores o establece un tribunal de lo penal de primera instancia para que enjuicie al menor en cuestión. En los casos de homicidio, violación u otro delito castigado con la pena de muerte o la cadena perpetua, el Tribunal de Menores se encargará de la instrucción y el Tribunal Nacional tramitará el juicio. Los niños de corta edad que comparecen ante el tribunal son puestos en libertad. Las audiencias se realizan a puerta cerrada, y el tribunal no se ha de ajustar a normas estrictas en materia de admisibilidad de las pruebas. Ningún aplazamiento debe exceder de 14 días y el proceso no puede hacerse público. Los procedimientos especiales establecidos específicamente para la presentación de alegatos tienen como objeto proporcionar el mayor grado de protección a los menores delincuentes. Los Servicios Judiciales de Menores, creados en 1991 de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Tribunales de Menores, prevé el nombramiento de funcionarios de los Tribunales de Menores (agentes de libertad vigilada y libertad condicional) lo suficientemente capacitados como para prestar asistencia a los tribunales en las resoluciones relativas a los menores delincuentes. La Ley de Tribunales de Menores otorga a los funcionarios de dichos tribunales competencias especiales, a saber: la entrada en una comisaría de policía o en otro centro de detención para entrevistarse con un menor o un joven bajo la tutela estatal; la asistencia al interrogatorio hecho por la policía de un menor o un joven bajo la tutela estatal; la facultad de hacer preguntas a los agentes de policía que arrestan a un niño; la asistencia a las audiencias cuando se esté juzgando a un menor o a un joven bajo la tutela estatal; la presentación al tribunal de propuestas acerca de las condenas; y la prestación de asesoramiento a los menores en relación con su derecho en virtud de la ley a negarse a contestar preguntas.

371. Para que la aplicación de esa ley sea satisfactoria, se necesita la colaboración de todos los organismos competentes, especialmente la del Servicio Judicial de Menores, la de la policía, la de las instituciones de menores y de otro tipo y la de la comunidad. La Ley de Tribunales de Menores sustituyó algunas (no todas) de las disposiciones de la Ley de asistencia al menor y, por tanto, algunas de las funciones que hasta la fecha había desempeñado el Director de Asistencia al Menor pasaron a ser competencia del Director de los Servicios Judiciales de Menores, quien depende a su vez del Departamento del Fiscal General. Con todo, el Director de Asistencia al Menor sigue siendo el responsable de proporcionar los servicios de asistencia a los menores detenidos en establecimientos policiales, facilitar la obtención de fianzas y la puesta en libertad de los menores arrestados por su propio bienestar, asistir a las audiencias de los Tribunales de Menores, ejecutar las órdenes de detención en las instituciones de menores y supervisar el bienestar general de los menores que infringen la ley.

372. La transferencia desde la Oficina de Asistencia al Menor al Departamento del Fiscal General de algunas esferas de responsabilidad relativas a la prestación de asistencia a los menores delincuentes se ha interpretado erróneamente como una transferencia de la totalidad de las responsabilidades relativas a los menores delincuentes. Durante los últimos ocho años, los

sucesivos directores de asistencia al menor se han quejado de los continuos recortes presupuestarios y de la transferencia de las funciones desempeñadas por su personal, y han dado instrucciones a todos los funcionarios de asistencia al menor del país de que se abstengan de prestar apoyo y servicios a los menores que infrinjan la ley. En consecuencia, no se garantiza la prestación de los servicios judiciales necesarios a los menores delincuentes. El Departamento del Fiscal General ha elaborado un manual de capacitación y orientación para velar por que sus funcionarios desempeñen sus funciones, pero la Ley de Tribunales de Menores no se está aplicando en su totalidad. En general, los funcionarios de asistencia al menor ya no responden a las llamadas de teléfono de la policía tras el arresto de un menor ni asisten a las audiencias de los tribunales de menores. Los agentes de policía se encuentran en una situación incómoda y, dado que los funcionarios de asistencia al menor ya no se hacen cargo de los menores, no saben qué hacer con ellos; así pues, optan por retenerlos en establecimientos de prisión preventiva para menores o se aseguran de que estos últimos acudan al tribunal y comprendan la situación.

373. En la capital, el Tribunal de Menores ve entre 40 y 50 causas cada mes. No se dispone de cifras exactas acerca de las demás zonas del país. Los registros de los tribunales no proporcionan datos exactos desglosados por edad y género de los infractores y de las condenas que se les imponen. La mayoría de los infractores tienen entre 10 y 16 años. Según las investigaciones, el 95% de las causas vistas en los Tribunales de Menores están relacionadas con delitos económicos (robos en la calle o en casas, hurtos en las tiendas, robos de carteras, etc.). Asimismo, el 95% de los menores delincuentes procede de familias con dificultades económicas extremas o incapaces de atenderlos adecuadamente. En los últimos años, se ha producido un aumento del número de menores acusados de delitos más graves, como violación y homicidio.

2. Penas impuestas a los menores (apartado a) del artículo 37)

374. La Ley de justicia de menores confiere a los tribunales una amplia competencia en materia de imposición de penas. No obstante, antes de imponer la pena, los tribunales han de tomar en consideración el informe previo presentado por el agente de los Tribunales de Menores, cuyo objetivo es limitar al máximo el recurso a penas privativas de libertad. Las órdenes se revisan cada seis meses sobre la base de un informe preparado por el agente de los Tribunales de Menores. Los menores delincuentes suelen admitir las infracciones que se les imputan y, por regla general, los jueces los absuelven o les imponen multas judiciales, fianzas de buena conducta o cauciones antes que penas de prisión. Los jueces también les imponen multas cuyo pago han de hacer efectivo sus padres. En caso de impago, se envía a los niños a instituciones de menores gestionadas por las Iglesias que, de conformidad con el apartado 7 del artículo 40 de la Ley de asistencia al menor, pueden exigir a los padres el pago de una tasa institucional para obligarlos a cumplir con su responsabilidad. En virtud de la Ley de libertad vigilada de 1979, todos los tribunales -a excepción de los tribunales rurales- pueden imponer una pena de libertad vigilada por cualquier tipo de infracción, a excepción de los casos en los que la ley prevea una pena mínima obligatoria. Los tribunales pueden suspender o diferir la ejecución de la condena y dictar una orden de libertad vigilada por un máximo de cinco años. Además de la obligación de facilitar información y de la prohibición de infringir de nuevo la ley, los tribunales pueden imponer condiciones especiales para garantizar la buena conducta del menor en libertad vigilada con el fin de que se integre en la comunidad.

375. Los servicios de libertad vigilada tienen como objetivo conciliar el sistema judicial occidental con los sistemas tradicionales de control social. Los agentes de libertad vigilada

preparan informes previos al pronunciamiento de la condena en el que tienen en cuenta los esfuerzos de los infractores por reparar el daño causado mediante pagos y ceremonias tradicionales. En tanto que supervisores voluntarios, los agentes de libertad vigilada encarnan la participación de la comunidad en la rehabilitación y la reintegración de los menores delincuentes. Hay 22 agentes de libertad vigilada repartidos en 17 provincias, pero su trabajo y sus esfuerzos se ven obstaculizados por el hecho de que son pocos y de que el volumen de trabajo que soportan es excesivo. Por otro lado, el presupuesto anual destinado a los servicios de libertad vigilada disminuye continuamente.

3. Niños encarcelados o en prisión preventiva, privados de su libertad (apartados b), c) y d) del artículo 37)

376. El Director de los Servicios Judiciales de Menores controla las instituciones de menores y los pabellones de las cárceles destinados a menores. Las instituciones se ocupan de la manutención, cuidado, atención médica, rehabilitación, educación, capacitación y formación religiosa de los menores detenidos y cada seis meses informan al Director acerca de cada caso. En virtud de la ley, la policía debe notificar a los padres o tutores el arresto de un menor y permitir el acceso al mismo del agente de los Tribunales de Menores. Se ha de evitar la retención de los menores en los calabozos policiales. No todas las cárceles cuentan con instalaciones separadas para menores, y la determinación de la edad de los jóvenes llevados directamente a las cárceles plantea serios problemas. Las instituciones de las Iglesias se muestran reticentes a admitir a delincuentes mayores de 15 años porque no cuentan con la capacitación ni con los recursos para ocuparse de casos difíciles. Algunos menores de más de 15 años deben cumplir sus penas en el pabellón de menores de la cárcel principal, donde se supone que existen instalaciones especiales para los menores. En algunos casos en los que existen disposiciones especiales sobre el internamiento de menores, se tiene conocimiento de que la institución penitenciaria vela por que los agentes policiales, gubernamentales y de seguridad asignados a la vigilancia de los menores detenidos o en prisión preventiva sean varones y tengan experiencia en este tipo de tarea, ya que los menores corren el riesgo de sufrir hostigamiento y agresiones por parte de los presos encarcelados en régimen general. Con esta ley se intenta cumplir con las normas internacionales relativas al trato de los menores y los niños, en especial las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).

377. Muchos de los menores que comparecen ante los tribunales están detenidos en prisión preventiva y, una vez dictada la sentencia, son condenados a penas de prisión más largas. Todas las instituciones en las que se interna a los menores en prisión preventiva o a los menores que han sido condenados a penas de prisión están gestionadas por organismos eclesiásticos, -a saber, el Ejército de Salvación, los Hermanos del Sagrado Corazón de la Iglesia católica, la Iglesia adventista del séptimo día y la Iglesia unida-, que prestan sus servicios en virtud de un contrato con el Gobierno. Estas instituciones no cuentan con el apoyo necesario por parte del Estado. Se supone que no se debe retener a los menores en los calabozos policiales, que en general se caracterizan por su mal olor, suciedad e insalubridad; sin embargo, en la práctica se suele retener allí a los menores durante algún tiempo. Algunos menores de más de 15 años de edad son condenados a cumplir sus penas en el pabellón de menores de la cárcel principal, que se supone que cuenta con instalaciones especiales para menores. La mayoría de las cárceles tiene recintos separados para los menores. No obstante, están gestionadas por funcionarios penitenciarios que no han recibido ninguna capacitación especial en lo referente al trabajo con menores y que son

mucho más proclives al trato duro e inhumano, especialmente en el momento de la admisión. La mayoría de las cárceles son fundamentalmente recintos vallados y las fugas son frecuentes. Al ingresar en prisión, la probabilidad de que los delincuentes sean sometidos a un trato cruel e inhumano y a algún tipo de violencia es muy alta, especialmente cuando se producen fugas repetidas y otros problemas en el interior de la prisión. Los delincuentes jóvenes también corren el riesgo de ser violados y ser objeto de una aculturación en el delito, especialmente cuando se los mezcla con adultos. Los jueces tienen que realizar visitas periódicas a las cárceles para inspeccionarlas y determinar, entre otras cosas, si las condiciones generales son adecuadas y si los menores se encuentran en una situación de detención ilegal o están siendo maltratados. En los últimos años se han clausurado varias cárceles debido a la insalubridad provocada por la excesiva masificación y el deterioro de las instalaciones.

378. Muchos menores delincuentes cumplen sus condenas en la granja del Ejército de Salvación o en las "Ciudades de los Muchachos" de la Iglesia católica, instituciones que prestan una atención adaptada a las necesidades de los menores en aras de su rehabilitación y reintegración. Las cantidades que les asigna el Estado para la manutención de los menores detenidos son insuficientes. Todas las instituciones de menores se quejan de los problemas relativos a la manutención y de la insuficiencia de los subsidios destinados a la gestión de los programas educativos, de capacitación y de formación agrícola, así como a otros servicios de rehabilitación que se supone que deberían estar prestando. A pesar de los problemas y de las deficientes condiciones en las que desarrollan su labor, los organismos eclesiásticos han asegurado que su personal cuenta con la vocación y la capacitación adecuadas. Desde 1990, el apoyo estatal ha sido variable e inconsistente. Debido a la falta de fondos, las instituciones de menores no pueden mantener los programas de formación profesional en materia de comercio y gestión de pequeñas empresas que solían ofrecer para cubrir sus gastos. Por otro lado, ponen a disposición de los menores un entorno afectivo en el convencimiento de que la principal causa de la delincuencia juvenil es la falta de atención y asesoramiento que sufren los menores por parte de sus padres. Los menores pueden circular en el interior de la institución y acompañar a los miembros del personal en sus salidas para comprar. Estas instituciones intentan reintegrar a los menores en su entorno familiar y proporcionan asesoramiento a los padres ante posibles estancias del menor en el hogar familiar y su eventual puesta en libertad. No obstante, se tiene conocimiento de muchos casos en los que los padres no muestran ningún interés ni deseo de colaborar, y algunos parecen haber renegado de todas sus responsabilidades en tanto que padres. Muchos de los niños proceden de hogares rotos.

4. Recuperación física y psicológica y reintegración social (artículo 39)

379. Cuando los presos padecen una enfermedad mental, los tribunales pueden ordenar su internamiento en el hospital psiquiátrico de la capital, en el que, sin embargo, no reciben un apoyo o seguimiento adecuados debido a la escasez crónica de psiquiatras especializados (tan sólo hay cuatro en todo el país).

380. Las instituciones de menores gestionadas por las Iglesias se esfuerzan por satisfacer las necesidades básicas de los menores y proporcionarles un "entorno terapéutico" y un espacio afectivo en el que puedan recibir una educación y realizar actividades útiles a la vez que disfrutan de ratos de esparcimiento y juegos, algo que muchos de ellos no encuentran en sus propios hogares. El personal de dichas instituciones visita a los padres y les proporciona asesoramiento y apoyo, aun si la mayoría de ellos muestra un gran desinterés, desentendimiento

y falta de disposición para ayudar a sus hijos. Según las informaciones proporcionadas por el personal de las instituciones, en muchos casos los menores que obtienen la libertad vigilada vuelven a las instituciones en búsqueda del cariño, la atención, el interés personal y el apoyo que tan desesperadamente necesitan. Se han de poner en marcha urgentemente programas de sensibilización y apoyo para ayudar a los padres de los niños delincuentes a asumir sus responsabilidades.

381. No obstante, también es importante establecer qué proporción de menores delincuentes vive con sus verdaderos padres, con miembros de su propia familia o con personas dispuestas a asumir su responsabilidad de tutores. Cuando el vínculo familiar es muy lejano, los adultos no tienen ningún inconveniente en desentenderse de sus responsabilidades si los niños que están a su cargo infringen la ley. El Estado no ejerce ningún tipo de control sobre la contratación del personal que trabaja en las instituciones, lo que significa que se puede contratar a cualquier persona, incluso sin una capacitación adecuada en la esfera de la rehabilitación.

C. Niños en situaciones de explotación

1. Explotación económica, incluido el trabajo infantil (artículo 32)

382. Habida cuenta de la gran proporción de niños que abandona sus estudios tras superar el sexto, octavo y décimo curso, el índice de desempleo en las zonas urbanas es muy alto, lo que explica la existencia de una abundante y barata mano de obra infantil y joven. La desregulación de los salarios mínimos realizada en 1992 por la Junta de Salarios Mínimos supuso la sustitución del salario mínimo juvenil fijado por la Junta en 1989 por un salario juvenil nacional más bajo que asciende a 17,22 kina (el 75% del salario mínimo nacional). Aun teniendo por objetivo aliviar el acuciante problema del desempleo juvenil y abordar los problemas de la ley y el orden y de la migración rural y urbana, parece que esta reforma perjudica y pone en peligro el bienestar de los trabajadores jóvenes. En el establecimiento de este nuevo salario mínimo juvenil no se han tenido en cuenta al parecer los estudios sobre el gasto de los consumidores, lo que conlleva que los empleadores paguen salarios que son totalmente insuficientes en relación con el costo actual de la vida.

383. No existe ninguna regulación estatal efectiva del empleo infantil, especialmente del trabajo realizado por los niños adoptados de forma no oficial en el seno de familias que los hacen sentirse en deuda. Estos niños se ven atrapados por la situación y trabajan muchas horas al día, además de verse privados de horas de reposo y esparcimiento, de la libertad de movimiento y asociación, del derecho a la educación y a veces incluso del derecho a recibir atención médica.

384. Las niñas son especialmente vulnerables. Una vez que entran a trabajar en una casa para cuidar de los niños, sus funciones se transforman y acaban realizando una multitud de tareas como criadas domésticas por las que apenas reciben una remuneración, si es que la reciben. Esta situación se da en muchos hogares urbanos en los que los adultos tienen una buena educación y un buen empleo. Entre estas personas figuran políticos de alto rango, abogados, docentes, policías y trabajadores de la esfera del bienestar y el desarrollo sociales, que miran hacia otro lado o guardan silencio ante la explotación de mano de obra infantil en sus hogares por miembros de su propia familia, así como en los hogares de familiares, colegas, amigos y vecinos. La mayoría de estos niños trabajadores son considerados como "adoptados". Las familias con las que viven dan por descontado que están obligados a trabajar, y paulatinamente socavan sus

derechos y se apoderan de sus vidas, limitando su acceso a la educación, sus posibilidades de contacto social y su derecho a encontrar a una persona con quien contraer matrimonio. La asignación de las duras y vulgares tareas domésticas a estos niños es un rasgo distintivo de la categoría social y de la calidad de vida de las personas que tienen educación, empleo y negocios propios, personas que en principio tendrían que actuar como tutores y protectores de esos niños y de sus derechos.

385. Los niños de sexo masculino son menos vulnerables a la explotación cuando son pequeños. Sin embargo, cuando crecen y adquieren fortaleza física, algunos de ellos asumen las funciones ordinarias de un trabajador familiar o trabajan como vigilantes del hogar y de los bienes familiares día y noche. En algunos casos, cuando provocan accidentes domésticos o cometen pequeños errores, estos niños son objeto de insultos, abusos sexuales, palizas y castigos como la privación de alimentos, la enajenación de sus pertenencias o la restricción de sus movimientos. Con mucha frecuencia, ni la familia de acogida ni los propios niños en régimen de servidumbre reconocen que un niño tiene unos derechos que les están siendo negados. Una gran parte de la mano de obra infantil que trabaja en el servicio doméstico es invisible, y los niños cuentan con pocas alternativas o medios de reparación. Los padres biológicos suelen sentirse avergonzados e impotentes para rescatar a sus hijos de una situación de explotación debido a las costumbres familiares y sociales o a las presiones por parte de la familia "adoptiva" para que reembolsen las cantidades invertidas en su manutención básica. No existe ninguna institución que esté realizando labores de sensibilización pública o que esté supervisando esta situación. Las intervenciones de la familia, de las autoridades eclesiásticas, de la policía o de los asistentes sociales son prácticamente inexistentes.

386. Los niños que ofrecen y venden sus servicios y productos en el mercado libre -ya sea vendiendo alimentos y productos artesanales, ya sea conduciendo vehículos a pedales o cortando césped- pueden fijar sus propios precios y ejercen un control mucho mayor sobre sus vidas, sus ingresos y sus derechos que los que trabajan en el servicio doméstico sin contrato. Sin embargo, el Estado no apoya estas iniciativas empresariales de los jóvenes. Al contrario, las reprime mediante la aplicación de leyes anticuadas e inapropiadas de época colonial sobre el comercio y la industria nacional y a través de violentas campañas de coerción dirigidas periódicamente contra los vendedores del mercado no estructurado.

2. Uso indebido de drogas (artículo 33)

387. La legislación existente sobre el uso indebido de drogas se redactó en la época colonial y se ha quedado obsoleta. Se han elaborado nuevas leyes que todavía no se han aprobado. El alcohol, la marihuana y la cerveza de fabricación casera son las drogas más comunes en Papua Nueva Guinea. La adicción al diazepam y la inhalación de vapores de gasolina y disolventes también existe, pero a una escala mucho menor. A menudo se consumen con cantidades ingentes de alcohol. El consumo de drogas está estrechamente relacionado con la comisión de delitos violentos, especialmente por menores. El alcohol que se vende en las tiendas es muy caro y su venta está sujeta a una reglamentación y una legislación. Los puntos de venta autorizados no pueden vender bebidas alcohólicas a menores de 18 años. No obstante, existe al parecer una cierta corrupción en el sistema de concesión de licencias para la venta de bebidas alcohólicas, lo que provoca que existan muchos puntos de venta ilegales. Muchos bebedores adultos alientan a los jóvenes a beber y les proporcionan alcohol. Hasta 1981, el alcoholismo no estaba reconocido como enfermedad en el principal hospital del país.

388. El cultivo y el consumo de marihuana son ilegales en Papua Nueva Guinea; sin embargo se sigue cultivando cannabis a pequeña y mediana escala en zonas rurales y urbanas, y su consumo está muy extendido. El papel del cannabis en la economía rural y en la vida social cotidiana de la juventud y las comunidades rurales guarda relación con la alienación y la marginación social de un gran número de jóvenes de zonas urbanas y rurales y el fracaso de muchas iniciativas de cultivo industrial emprendidas en zonas rurales, que no han conseguido generar beneficios económicos. En la actualidad, la marihuana es un cultivo comercial del que viven muchas personas y que se comercializa ilegalmente a través de redes supuestamente amparadas por altos cargos de las esferas política y económica y por funcionarios de alto nivel encargados de hacer cumplir la ley. El Instituto Nacional de Investigación calcula que el comercio de marihuana mueve anualmente 56 millones de kina. El contrabando de marihuana se realiza en distintos niveles y a través de diferentes vías de salida; así, por ejemplo, la variedad conocida como "New Guinea Gold" se saca clandestinamente del país a través de varios puntos y se intercambia por armas u otros favores.

389. El contenido en tetrahidrocannabinol (THC) de la marihuana cultivada en Papua Nueva Guinea es supuestamente diez veces más fuerte que el de otras variedades comercializadas a nivel mundial. En Papua Nueva Guinea la marihuana se fuma sin mezclar, a menudo en forma de grandes puros y durante períodos prolongados. En las zonas urbanas y rurales del país es normal percibir el olor de la marihuana y ver a jóvenes drogados con ella. De los 70.000 jóvenes desempleados que vagan por las calles de la capital, se calcula que el 90% consume marihuana de forma periódica. Según otros estudios, en algunas partes del país hasta el 75% de los niños que asisten a las escuelas de enseñanza secundaria fuman marihuana. Las niñas suelen entrar en contacto con la marihuana en las escuelas más que en las calles. Por otro lado, los mayores problemas se dan en las escuelas de enseñanza secundaria privadas a las que asisten los niños de la élite acomodada. Los padres parecen no saber a quién recurrir o qué hacer ante este problema, salvo informar a la policía. Muchos prefieren mirar hacia otro lado. Las psicosis provocadas por la marihuana están bien documentadas en Papua Nueva Guinea. Según los estudios clínicos llevados a cabo en el hospital de la capital desde 1994, el consumo de cannabis puede provocar episodios esquizofrénicos agudos de corta duración que pueden durar entre 24 y 72 horas, y que a veces pueden conllevar la comisión de actos violentos, como el homicidio, la violación y el suicidio. Los estudios confirman que los problemas de salud derivados del uso indebido de drogas son frecuentes en la actualidad y aumentarán probablemente en el futuro. Entre los drogodependientes con signos clínicos claros de psicosis, el 90% eran hombres, el 30% eran menores de 18 años, el 80% eran solteros y el 43,3% eran desempleados. Casi el 70% de todos ellos consumía cannabis. Dada la falta de servicios psiquiátricos en Papua Nueva Guinea, es muy probable que muchos casos pasen inadvertidos y que muchas personas no reciban tratamiento alguno. El Departamento de Salud no ha contratado a ningún psicólogo desde hace más de 15 años, y sólo hay cuatro psiquiatras ejerciendo en todo el país.

390. La fabricación casera de cerveza es una actividad realizada por personas de muy diversa edad -desde las más jóvenes a las personas de mediana edad- que buscan una forma barata de divertirse y evadirse en los pueblos, las escuelas y los patios de las casas de las ciudades. Los supermercados venden sin ningún tipo de reparo levadura y otros ingredientes y materiales destinados a la fabricación casera de cerveza. Desde el desconocimiento de las posibles consecuencias, los jóvenes y los niños pueden llegar a mezclar cualquier ingrediente con el fin de emborracharse rápidamente, lo que a menudo provoca que caigan gravemente enfermos.

Con frecuencia añaden alcohol industrial puro, lo que les causa dolores, ceguera, otras discapacidades permanentes e incluso la muerte. La fabricación casera de cerveza se considera como uno de los principales factores causantes del desorden social y la delincuencia que prevalecen en las zonas rurales, y su consumo se asocia especialmente con la comisión de delitos violentos contra las mujeres. Los servicios de salud rurales no cuentan con el equipo necesario para enfrentarse a estos problemas y con frecuencia culpabilizan e ignoran a la víctima. Esta actitud queda ejemplificada en el caso de un joven moribundo en estado comatoso que fue expuesto públicamente por los trabajadores de un centro de salud eclesiástico de una zona rural para aleccionar a los niños de la localidad y a sus padres, sin hacer el mínimo esfuerzo por trasladarle a un centro médico de urgencia.

391. La Oficina Nacional de Estupefacientes, creada para abordar los problemas relativos al uso indebido de drogas, ha facilitado la elaboración de nuevas leyes que todavía se han de aprobar. La Oficina también ha organizado un gran número de reuniones, conferencias y seminarios públicos y ha puesto en marcha campañas de información en escuelas y organizaciones eclesiásticas y comunitarias de todo el país. Asimismo, ha proporcionado capacitación a los trabajadores sociales, a la policía, al personal de los servicios penitenciarios, a los funcionarios que trabajan en la esfera del desarrollo comunitario y a los capacitadores y al personal de las ONG que trabajan en la esfera del desarrollo social. Por último, la Oficina ha preparado materiales destinados a la sensibilización pública y ha colaborado en programas internacionales en materia de educación para la vida, erradicación de las drogas y rehabilitación. El personal de la Oficina se queja de que el Gobierno no aprueba las leyes actualizadas que tanto se necesitan ni pone en marcha más programas en materia de educación y de asistencia social en todo el país, medidas que podrían contribuir a solventar estos problemas.

3. Venta, trata y secuestro (artículo 35)

392. La prostitución infantil se ha convertido también en un importante medio de supervivencia económica en los centros urbanos del país así como en las zonas rurales donde están en marcha ambiciosos proyectos de explotación de los recursos (minería, actividades relacionadas con la industria maderera, pesca, etc.). La prostitución infantil era frecuente en la época colonial, en la que muchas niñas fueron obligadas a ejercer la prostitución por los administradores y los hombres de negocios de la elite gobernante, incluso en zonas rurales remotas. No sólo se conocía la existencia de la prostitución infantil, sino que siempre se ha tolerado y el Estado nunca ha intervenido o sancionado a los culpables de forma sistemática. En la actualidad, muchas mujeres jóvenes ejercen la prostitución de forma manifiesta en los grandes centros urbanos y en los establecimientos y campamentos situados en los enclaves mineros y madereros. En la capital, se presentan muchas denuncias de secuestro, violación y otros abusos de prostitutas jóvenes por policías. En el decenio de 1990, la prostitución infantil atrajo la atención de la opinión pública debido al problema del SIDA y de su transmisión. El Instituto de Investigaciones Médicas de Papua Nueva Guinea emprendió en 1996 una investigación con miras a la intervención. Los importantes estudios realizados sobre el comportamiento sexual y reproductivo de personas de diferentes culturas y clases sociales han puesto de manifiesto que los policías, los guardias de seguridad, los marineros, los transportistas y los trabajadores de los astilleros suelen involucrarse en diversas formas de comercio sexual.

393. Los estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Médicas han puesto de manifiesto que muchas prostitutas son muy jóvenes. En el 30% de los 350 casos examinados se

trataba de chicas de entre 13 y 19 años. Se estima que estas chicas tienen un valor relativamente alto en el mercado, pero apenas tienen experiencia en el comercio sexual. Para los investigadores es muy difícil trabajar con ellas y es muy preocupante que no estén recibiendo ningún tipo de educación acerca de las prácticas sexuales sin riesgo. Las niñas aducen que corren el riesgo de que sus clientes les den una paliza si les exigen realizar prácticas sexuales sin riesgo. En la mayoría de los casos, las niñas no tienen en principio la intención de convertirse en prostitutas, pero al final, una vez que han escapado de sus hogares -en algunos casos tras haber sido violadas por miembros de su familia- ceden a la presión del entorno, especialmente ante el ejemplo de amigas suyas de su misma edad que han seguido ese camino. En muchos casos se trata de chicas que abandonan prematuramente sus estudios con la intención de encontrar empleo y que, al seguir a sus amigas, caen accidentalmente en el mundo de la prostitución. Otras chicas son expulsadas de sus hogares, en los que hasta entonces habían vivido bajo la tutela de familiares y no con sus verdaderos padres; algunas de ellas denuncian haber sufrido abusos de sus padrastros. Todas estas chicas entran en el círculo de los bares, las discotecas y las salas de juego, por lo que muy pronto gastan todos sus ahorros y se arruinan completamente. Cuando llegan a esta situación, las instituciones les buscan un alojamiento esporádico de emergencia e intentan ponerse en contacto con sus familias.

394. El Instituto de Investigaciones Médicas también organiza campañas educativas y realiza pruebas de detección de enfermedades de transmisión sexual. Asimismo, distribuye preservativos gratuitamente, proporciona capacitación acerca de las medidas básicas de salud, higiene y cuidado personal, y ofrece cursillos básicos con el fin de atraer a los jóvenes a su centro, en el que pueden obtener más información acerca de las medidas de protección que se deben adoptar en las prácticas sexuales. En una prueba de VIH realizada a 200 prostitutas de las dos principales ciudades del país, el 12,56% de ellas dieron positivo. De estas últimas, el 33% eran menores de 20 años, el 33,3% tenía entre 20 y 29 años y el 33,3% eran mayores de 30 años. Todas contrajeron la enfermedad a través de clientes de sexo masculino de todas las clases sociales. Se estima que las prostitutas más jóvenes corren mayor riesgo de contraer la enfermedad. No existe ninguna estrategia clara para combatir el contagio del SIDA en este grupo de población sin violar sus derechos.

395. Las niñas que ejercen la prostitución corren un gran riesgo de sufrir violaciones y agresiones sexuales. Estas niñas se quejan de que la policía, a pesar de conocerlas, no toma en serio sus denuncias de violación, lo que las desanima a seguir denunciado. Los conductores de ambulancias se encuentran entre los presuntos agresores en Port Moresby. Las prostitutas jóvenes se protegen unas a otras. Corren un gran peligro en las salidas de las discotecas y en algunos enclaves en donde los hombres esperan apostados en coches para secuestrarlas. En ocasiones, son engañadas por hombres jóvenes, quienes, tras proponerles una relación sexual consentida, las violan junto a otros hombres de sus pandillas. Algunas han sido asesinadas y otras han muerto tras saltar de un coche en marcha. Sufren el hostigamiento de los policías, quienes suelen llevárselas para pasar el rato. Trabajan en casas privadas, a cuyos dueños pagan una parte de sus ganancias. En ocasiones, la policía realiza redadas en estas casas y las niñas y los dueños son expuestos en público, pero rara vez se emprenden acciones judiciales contra ellos. A excepción de la Asociación Cristiana Femenina Mundial (YWCA), que organiza algunos cursos de formación profesional, ningún organismo quiere trabajar con las niñas prostitutas.

4. Explotación y abusos sexuales (artículo 34)

396. Aunque no es un fenómeno nuevo, el abuso sexual infantil está adoptando en la sociedad moderna nuevas formas muy insidiosas y graves debido a diferentes influencias y presiones. En las sociedades tradicionales se violaba a las mujeres en períodos de guerra, en ritos de iniciación y en ataques políticos, así como cuando las mujeres se resistían a los deseos de los hombres. A medida de que las normas y las convenciones sociales van cambiando, que las familias y las comunidades se van reestructurando y que las funciones y las responsabilidades tradicionales de hombres y mujeres así como las relaciones de poder entre ellos se ponen en entredicho, los hombres -tanto jóvenes como adultos- tienden cada vez más a abusar sexualmente de menores. Los casos de violaciones, agresiones y hostigamientos sexuales, atentados al pudor, relaciones sexuales, incesto y sodomía en los que las víctimas son niños son frecuentes en la sociedad contemporánea de Papua Nueva Guinea. Las estadísticas de la policía para el período comprendido entre 1992 y 1995 indican que el tipo de agresión más frecuente es con mucha diferencia la violación y que en muchos casos se trata de violaciones en banda con una media de 2,5 violadores por víctima.

397. Aunque muchas de las urgencias atendidas en los hospitales tienen que ver con la violencia sexual, el porcentaje de denuncias presentadas ante la policía y el porcentaje de informes presentados por el personal sanitario sobre posibles abusos sexuales siguen siendo bajos. Los archivos policiales para el período comprendido entre 1991 y 1996 indican que el 50% de las víctimas que denunciaron una agresión sexual eran menores de 15 años. Los registros de los hospitales confirman este porcentaje. En efecto, los registros de los hospitales para el período comprendido entre 1994 y 1996 ponen de manifiesto que el 58% de todos los pacientes atendidos a causa de una agresión sexual violenta eran menores de 20 años (el 17% tenía entre 2 y 10 años, el 20% entre 11 y 15 años y el 21% entre 15 y 20 años). La mayoría de las víctimas de violación tiene entre 11 y 15 años. Los delitos sexuales violentos suelen estar relacionados con el uso indebido de drogas y alcohol (en el 90% de los casos los agresores habían consumido alcohol, marihuana o cerveza de fabricación casera). Asimismo, los casos de los que se tiene conocimiento indican que: la mayoría de las agresiones sexuales son violaciones en banda; el 46% de los agresores pertenece a la misma familia que las víctimas; el 11% de las víctimas no conoce a su agresor; y en el 50% de los casos las agresiones se cometen con un alto nivel de violencia. Según algunos estudios preliminares, el 30% de las niñas y mujeres de una misma ciudad han sido víctimas de la violencia sexual. El abuso sexual infantil es un problema grave que, tal y como se reconoce en la actualidad, está bastante extendido.

398. Se realizan pocos estudios sobre este tema y los datos disponibles son escasos. Asimismo, las políticas al respecto no son claras y todas las intervenciones de urgencia y las iniciativas de prevención son nuevas y corren a cargo de ONG. A principios del decenio de 1990 se creó una pequeña organización privada llamada Acción contra el Maltrato de Menores (COCA), que empezó a trabajar con ayuda de voluntarios para sensibilizar a la opinión pública y documentar el problema.

399. Se examinó la necesidad de promulgar leyes con el fin de modificar la edad legal para contraer matrimonio. Se planteó la cuestión de la violación de menores delincuentes de sexo masculino internados en los mismos recintos penitenciarios que los adultos. Se puso de manifiesto la preocupación general por la falta de capacitación durante los últimos 20 años en materia de asistencia al menor, especialmente en lo referente al problema del abuso sexual

infantil. Hace varios años se creó un Servicio Nacional de Protección Infantil que, a pesar de su escasa eficacia en la práctica, colaboró en la organización de reuniones entre los miembros de la policía, las Iglesias y las ONG. En julio de 1998, la organización Misión en las Ciudades, que acoge y rehabilita a jóvenes de las calles en la capital, organizó un gran congreso nacional sobre el abuso sexual infantil, la pedofilia y la utilización de los niños en el turismo sexual. Este congreso, en el que participaron 300 personas de todos los sectores -incluidos los representantes del Gobierno y de las Iglesias y los organismos nacionales y provinciales-, despertó la preocupación acerca del tema y sirvió de acicate para la acción. Entre las decisiones que se tomaron figuró la necesidad de examinar, actualizar y enmendar las leyes del país en materia de protección infantil con el fin de salvaguardar a los niños de los agresores y evitarles el trauma de los procesos judiciales, así como la adopción de las resoluciones elaboradas en una reunión regional para el Pacífico encaminadas a acabar con la prostitución y la trata de niños con la colaboración de la red internacional de la Coalición contra la prostitución infantil ligada al turismo en Asia (ECPAT).

400. La organización PACE se creó para poner en marcha programas de sensibilización, prestar apoyo a las iniciativas de prevención existentes, crear y llevar registros relativos a la explotación infantil, enmendar urgentemente la legislación, proporcionar servicios de urgencia y de rehabilitación para las víctimas y sus familias, y crear un centro contra las agresiones sexuales y una clínica de asesoramiento en materia de maltrato de menores destinados a prestar asistencia a las víctimas de agresiones sexuales en Port Moresby.

401. Los voluntarios de PACE han elaborado un proyecto de reforma de ciertas disposiciones del Código Penal y de la Ley de la prueba en el que se aborda la conducta de los agresores, las penas aplicadas y la necesidad de prestar apoyo en las salas de audiencias a los niños víctimas de las agresiones. Muchas disposiciones del Código Penal en vigor (apartado 4 del artículo 213, apartado 6 del artículo 216, apartado 2 del artículo 218 y apartado 2 del artículo 219) exigen la corroboración de las pruebas presentadas por los niños. Las enmiendas propuestas modifican las leyes existentes y los requisitos en materia de presentación y admisibilidad de pruebas, con el fin de eliminar las anticuadas y confusas discrepancias en materia de género y edad y los requisitos de corroboración de las pruebas. Lo que se persigue es introducir una definición de violación que esté mejor fundamentada y reformular las disposiciones relativas a los delitos y las penas. Las enmiendas tienen como objetivo conferir una mayor lógica y flexibilidad a la legislación de conformidad con los avances mundiales en materia de comprensión, penalización y prevención del problema del abuso infantil, así como tipificar como delito la utilización de niños en la prostitución o la producción y difusión de pornografía infantil.

402. Las enmiendas a la Ley de la prueba tienen como objetivo hacer que en las audiencias judiciales el niño se sienta más cómodo y menos intimidado por su agresor o por los funcionarios judiciales. Asimismo, en ellas se recomienda formular de forma más clara los artículos del Código Penal relativos a la violación -incluida la violación con agravante-, a la agresión con intento de violación, a las definiciones de violación, a la penetración, al atentado al pudor, a la brutalidad y al consentimiento y la obediencia a órdenes de obligado cumplimiento. En las enmiendas se aboga por que el matrimonio no pueda esgrimirse como una excusa para agredir a un menor. Asimismo, también se aborda la utilización de drogas para impedir que la víctima oponga resistencia y los delitos cometidos contra personas con discapacidades mentales. Este conjunto de enmiendas, conocido como proyecto de ley contra las agresiones sexuales a los niños (reforma de las disposiciones del Código Penal relativas a los delitos cometidos contra los

niños; reforma de las disposiciones del Código Penal relativas a las agresiones y el secuestro de personas; y reforma de la Ley de la prueba) ya está listo para ser presentado ante el Parlamento. Desgraciadamente, la intención de PACE de impulsar con firmeza esta reforma y de insistir en la aprobación rápida y urgente de esas reformas se ha visto frustrada por un aplazamiento sin precedentes de las reuniones del Parlamento.

403. En Papua Nueva Guinea, la pornografía infantil es bastante accesible, tanto la importada como la de producción nacional. Aunque los funcionarios de las aduanas y el Censor Nacional intentan ejercer un control sobre los libros, las revistas y los vídeos importados, una gran cantidad de material entra en el país y con la ayuda de los adultos llega a manos de los niños. La pornografía también se difunde a través de fotografías y vídeos caseros, lo que dificulta enormemente la labor de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Algunos hombres con cargos públicos destacados se han visto involucrados supuestamente en este tipo de prácticas pornográficas y, a pesar de ello, siguen en sus puestos.
