



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/78/Add.1
9 de diciembre de 2004

Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
Tema 13 del programa provisional

LOS DERECHOS DEL NIÑO

**Informe presentado por el Sr. Juan Miguel Petit, Relator Especial
sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización
de niños en la pornografía**

Adición

MISIÓN AL PARAGUAY*

* El resumen del presente informe de misión se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe se encuentra en el anexo y será distribuido en el idioma original y en inglés.

Resumen

El Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía realizó la visita al Paraguay entre el 23 de febrero y el 5 de marzo de 2004. Visitó Asunción, Encarnación, Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandarias, Santa Rita, Los Cedrales, Coronel Oviedo y Pedro Juan Caballero.

La visita del Relator Especial representa una señal de apertura de una parte de las instituciones paraguayas hacia los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos que pueden jugar un papel estimulador del proceso de consolidación democrática del país. Este es el espíritu que caracterizó la visita del Relator Especial.

En el contexto de pobreza y desigualdades sociales que caracteriza a la región y al Paraguay, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes es tangible. Problemas relacionados con la explotación sexual como el abuso sexual, el maltrato infantil y el "criadazgo" (práctica consistente en el uso de niñas y niños para tareas domésticas a cambio de comida, cama y, eventualmente, educación básica), tienen dimensiones importantes. Hay evidencia de que la trata de seres humanos es un fenómeno que afecta al Paraguay, pero aún no existe un diagnóstico actualizado sobre sus dimensiones, características y conexiones con el crimen organizado. La visita del Relator Especial prestó especial consideración a la situación en la zona de la triple frontera del Paraguay con la Argentina y el Brasil.

Los niños y niñas sin certificados de nacimiento representan una amplia parte de la población. Se trata de personas sin identidad ni derechos, vulnerables a todo tipo de explotación. El Relator Especial insta al Gobierno a tomar las medidas necesarias para asegurar que todos los paraguayos y paraguayas tengan su certificado de nacimiento y que el registro civil sea un instrumento fiable y accesible.

Se dispone de un marco legislativo y normativo en materia de niñez acorde con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. El reto consiste en la plena implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia y del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia descentralizado previsto por el Código. La creación, la capacitación y el fortalecimiento de las Consejerías Municipales para los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) son una prioridad.

Respecto al sistema de administración de justicia, el Código debe implementarse con la creación de tribunales y juzgados especializados en todas las jurisdicciones, así como con personal especializado de la Policía Nacional en temas de la niñez.

Frente a un panorama institucional débil, el Estado tiene que asumir con urgencia su papel y responsabilidad en los temas sociales. Las instituciones necesitan ser fortalecidas para enfrentar coordinadamente problemas complejos como la explotación sexual. Se recomienda al Gobierno promover instancias de articulación institucional en esta área reforzando iniciativas como las impulsadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores que, desde finales de 2003, estableció un grupo interinstitucional encargado de visualizar el tema del tráfico de personas.

En un contexto cultural todavía impregnado de machismo y aceptación del abuso sexual y de la violencia doméstica, la sensación de impunidad y desconfianza en la justicia es

generalizada. El Relator Especial insta al Gobierno a investigar y reprimir firmemente los casos de corrupción o inacción de la policía. Para romper el círculo vicioso de la impunidad, que empieza con la falta o el limitado número de denuncias, el Relator Especial considera a las municipalidades, en primera instancia, y a los docentes, como actores estratégicos en detectar casos de abuso sexual y maltrato, así como de explotación laboral y/o sexual, y para canalizar las denuncias.

Faltan instituciones especializadas que atiendan a las víctimas de explotación sexual, un área que es prioritaria. Se recomienda la creación de centros especializados de atención a las víctimas teniendo como referencia las experiencias existentes y que tienen que ser fortalecidas.

Asimismo, el Relator Especial desea señalar su consternación por el terrible incendio de un supermercado en Asunción ocurrido meses después de su visita y en el que murieron más de 400 personas, entre ellas, muchos niños, niñas y adolescentes. El hecho conmovió a toda la sociedad paraguaya y marcó una frontera entre el antes y el después de ese episodio. A juicio del Relator Especial, el mismo hecho también apunta a la necesidad de contar con un Estado activo y presente en la defensa de los derechos de sus ciudadanos, capaz de regular, reglamentar e inspeccionar las situaciones en que hay vidas en juego, y al urgente desafío de multiplicar la participación ciudadana y el acceso transparente a la información. En este sentido, aprecia el esfuerzo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia en buscar y dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas que fueron víctimas directas o indirectas de esa tragedia.

Anexo

**INFORME PRESENTADO POR EL SR. JUAN MIGUEL PETIT, RELATOR
ESPECIAL SOBRE LA VENTA DE NIÑOS, LA PROSTITUCIÓN INFANTIL
Y LA UTILIZACIÓN DE NIÑOS EN LA PORNOGRAFÍA
(23 DE FEBRERO - 5 DE MARZO DE 2004)**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	6
I. CONTEXTO.....	6 - 11	7
II. EXPLOTACIÓN SEXUAL.....	12 - 43	7
A. Manifestaciones	12 - 23	7
1. Trata	18 - 21	8
2. Pornografía infantil	22 - 23	9
B. Temas relacionados.....	24 - 43	10
1. Abuso sexual, maltrato infantil y violencia doméstica	24 - 28	10
2. Certificados de nacimiento.....	29 - 32	10
3. Trabajo infantil.....	33 - 34	11
4. Trabajo doméstico - las "criaditas"	35 - 36	11
5. Niñas y niños indígenas	37	12
6. Adolescentes en conflicto con la ley.....	38 - 40	12
7. La niñez en la opinión pública	41 - 43	12
III. ADOPCIONES.....	44 - 46	13
IV. LEGISLACIÓN.....	47 - 56	14
V. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA	57 - 71	15

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VI. INSTITUCIONES, POLÍTICAS Y PROGRAMAS.....	72 - 102	17
A. El marco institucional establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia.....	73 - 80	17
B. Políticas públicas.....	81 - 86	19
C. Programas	87 - 102	19
1. Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera	87 - 93	19
2. Luna Nueva	94 - 96	20
3. Global Infancia.....	97 - 98	20
4. El proyecto Gasto Social en el Presupuesto	99 - 100	21
5. Iniciativas locales	101 - 102	21
VII. CONCLUSIONES.....	103 - 112	21
VIII. RECOMENDACIONES	113 - 130	23

INTRODUCCIÓN

1. El Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía visitó el Paraguay del 23 de febrero al 5 de marzo de 2004. El Relator Especial quisiera agradecer el importante apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay y, en particular, de su Dirección de Derechos Humanos, que organizó una intensa agenda. La visita fue considerada como un punto estratégico para la consolidación del cambio democrático en un país que estuvo sumido bajo el régimen dictatorial durante varias décadas.

2. El Relator Especial expresa su sincero aprecio al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por el encomiable apoyo en la realización de la visita. También agradece a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la colaboración en la preparación de la agenda, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el apoyo logístico, y al resto de agencias del equipo de país de las Naciones Unidas la disponibilidad al intercambio demostrada. El Relator Especial mantuvo extensas reuniones con el equipo de país al inicio y al final de la misión, lo cual contribuyó a comprender el contexto nacional y a crear la apropiación de la visita por parte del equipo de país, que manifestó su interés por dar seguimiento a las recomendaciones del presente informe.

3. La visita empezó y terminó en Asunción. Se visitaron además Encarnación, Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandarias, Santa Rita, Los Cedrales, Coronel Oviedo y Pedro Juan Caballero. El Relator Especial tuvo la oportunidad de reunirse con las instituciones y organizaciones más relevantes en un intenso programa que incluyó más de 70 reuniones y unas 570 personas contactadas. El Relator Especial encontró representantes del poder ejecutivo, legislativo y judicial. En particular, tuvo el honor de reunirse con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de la Niñez, la Ministra de la Mujer, la Viceministra de Educación, el Viceministro del Interior, el Defensor del Pueblo y con representantes del Congreso Nacional. Fuera de la capital se reunió con representantes de los tres poderes, así como con distintos intendentes.

4. El Relator Especial se reunió con representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil. En particular, quisiera agradecer a la Sra. Rosa María Ortiz, miembro del Comité de los Derechos del Niño y Directora Adjunta de la ONG Global Infancia, por la excelente colaboración en la preparación de la visita.

5. El Relator Especial visitó también el Archivo del Terror en Asunción, las cárceles de Ciudad del Este, Coronel Oviedo y Pedro Juan Caballero, y dos comunidades indígenas en los alrededores de Pedro Juan Caballero (Pyrytý y Panambiý). Estas visitas permitieron tener un marco más amplio de la situación de los derechos humanos en el país. El propósito de la visita al Archivo del Terror fue apoyar simbólicamente el proceso de construcción democrática que pasa también a través de la memoria y documentación de los crímenes cometidos por la dictadura de Stroessner entre 1954 y 1989. En este contexto, cabe destacar como un paso positivo el establecimiento reciente de la Comisión de Verdad y Justicia.

I. CONTEXTO

6. La transición a la democracia en el Paraguay sólo tuvo lugar hace 15 años. El país no tiene referencias históricas y culturales fuertes de una democracia eficiente, estable y duradera. Las instituciones son muy recientes y necesitan apoyo para fortalecerlas.

7. En este contexto se sitúa la visita del Relator Especial que responde a un pedido del Gobierno del Paraguay en el marco de la invitación abierta a los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos durante su 59º período de sesiones en 2003, coincidiendo con la participación del Paraguay por primera vez como miembro de dicha Comisión.

8. El Paraguay es uno de los países con mayor desigualdad social en América Latina. El 10% más rico de la población acapara el 40% del total de ingresos, mientras que el 40% de la población más pobre sobrevive con apenas el 10% de los ingresos.

9. La población es joven: la población infantil y juvenil (0 a 17 años) representa el 48%. El 42% de los niños y niñas entre 0 y 14 años viven en hogares pobres sin las mínimas necesidades básicas satisfechas¹.

10. Sobrevive una fuerte cultura machista y autoritaria que percibe a las mujeres como "objetos sexuales" que deben resignarse pasivamente. En la escuela aún persisten prácticas pedagógicas autoritarias que refuerzan una condición que infravalora la niñez.

11. En este contexto de pobreza y desigualdad, se da la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes que es el principal enfoque de este informe.

II. EXPLOTACIÓN SEXUAL

A. Manifestaciones

12. La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en el Paraguay es tangible. Como en otros países, la cuantificación del fenómeno es problemática y los datos numéricos disponibles dan una información que no representa adecuadamente la complejidad del fenómeno. No obstante, la información, documentación y testimonios recibidos por el Relator Especial forman un mosaico que evidencia la existencia de este problema en el Paraguay.

13. Aproximadamente 2 de cada 3 trabajadoras sexuales son menores. La mayoría de los adolescentes víctimas de explotación sexual se ubica entre los 16 y 18 años e iniciaría la actividad sexual comercial entre los 12 y 13 años. También se encuentran niñas de sólo 8 años. El 98% percibe entre 30.000 y 50.000 guaraníes por actividad sexual (entre 5 y 8 dólares de

¹ O. López, R. Bachero e I. Ferreira, *Explotación sexual comercial infantil: cuaderno para el debate*, OIT, Asunción, 2003, págs. 18 y 19.

los EE.UU.)². El Relator Especial escuchó testimonios de chicas que se prostituyen por aún menos, 5.000 guaraníes o un plato de comida.

14. Respecto a los lugares críticos, además de los conocidos tradicionalmente como la calle y el prostíbulo, se señalan centros comerciales, discotecas, locales nocturnos, hoteles, centros de masajes, centrales de camioneros, terminales de ómnibus. Existen también bares y lugares de venta de alcohol generalmente muy rústicos llamados "copetines" que, en realidad, son prostíbulos encubiertos. Se trata de una red apretada e invisible de explotación sexual tejida a través de los barrios más pobres de las ciudades, cruces de carreteras y parajes rurales. Cada ciudad tiene sus prostíbulos escondidos que varían entre 7 y 8 en Los Cedrales y Santa Rita y hasta 107 en Coronel Oviedo. En la mayoría de los casos, el encargado del bar es el "caficho" o proxeneta.

15. En Asunción, la mayoría de las víctimas de explotación sexual llegan del interior, normalmente con el vínculo familiar roto y con historias de violación, abuso sexual o maltrato físico en el entorno familiar. Su nivel de educación es muy bajo. En este contexto de falta total de recursos económicos y carencias afectivas, el vínculo con el proxeneta es su única referencia y es muy difícil de romper. Por otra parte, la explotación sexual no sólo afecta a grupos socioeconómicos bajos. Existen evidencias de que se utilizan adolescentes de clases económicas más pudientes para prostitución y pornografía encubierta (por ejemplo, la práctica del "modelaje").

16. Hay señales claras de vinculación de la explotación sexual con el crimen organizado. Las amenazas contra varios actores que trabajan en contacto con las víctimas de explotación sexual, como jueces de paz, funcionarios de las Consejerías Municipales para los Derechos del Niño, Niña y Adolescente o educadores de calle, muestran como hay poderes paralelos, fuertes y peligrosos, que operan y se benefician de la economía oculta generada por la explotación sexual. Particularmente preocupante es la situación de ciudades y pueblos fronterizos dramáticamente marcados por el tráfico de droga, como Capitán Bado (departamento de Amambay). El índice de asesinatos en esta ciudad de 15.000 habitantes es impresionante, con cifras que llegan hasta 42 homicidios en un mes. La respuesta investigativa y judicial ha sido ineficaz hasta ahora en detectar y enfrentar este fenómeno.

17. En Pedro Juan Caballero, el Relator Especial fue informado de que en el departamento de Amambay hay señores poderosos que se llevan a sus haciendas chicas jóvenes, a quienes prácticamente "compran", ofreciendo un poco de dinero a los padres. Las chicas viven en las haciendas como novias y, a menudo, una vez que el dueño de la hacienda se cansa de ellas, acaban convirtiéndose en prostitutas o mulas de droga.

1. Trata

18. No existe un diagnóstico actualizado a nivel nacional sobre la trata de seres humanos de, hacia y a través de Paraguay. La evidencia de que ocurre fue recogida reiteradamente en las

² Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay; A. Moreno, Equipo Técnico BECA, *La explotación sexual infantil en Paraguay*, Asunción, 2001, pág. 88.

ciudades visitadas e indica que es un problema extendido, aunque el debate sobre el tema todavía está en estado embrionario.

19. Las fronteras paraguayas son muy vulnerables y permeables. El control operado por los funcionarios de migraciones es muy escaso. En Encarnación, los ciudadanos paraguayos son controlados por la policía en lugar de los funcionarios de migraciones. El Relator Especial señaló esta anomalía al Viceministro del Interior. En noviembre de 2004 el Gobierno informó al Relator Especial que esta anomalía ha sido remediada.

20. En Ciudad del Este, aproximadamente 5.000 personas pasan diariamente la frontera con el Brasil. "Es una puerta abierta", dijo un funcionario de migraciones. Los niños que pasan la frontera no son controlados. La Secretaría de la Mujer del departamento de Itapúa recibió varias denuncias orales de madres que dieron sus niñas para que estudiaran, pero fueron traficadas a España. En 2003, 15 adolescentes entre 12 y 17 años fueron rescatadas en Pedro Juan Caballero tras haber sido traficadas al Brasil. La colaboración del Consejo Tutelar de San Pablo en el rescate de las adolescentes permitió identificar la ruta de tráfico utilizada: Pedro Juan Caballero, Bonito, Campo Grande y San Pablo.

21. Estas situaciones indican una gran vulnerabilidad a la trata de seres humanos sin una adecuada respuesta institucional, empezando por las autoridades competentes para investigar este tipo de casos como INTERPOL, que no tiene estadísticas sobre los casos de trata y explotación sexual que investiga.

2. Pornografía infantil

22. A pesar de que el Paraguay haya ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, la pornografía infantil no está tipificada como delito o crimen en el Código Penal. Actualmente, no es posible procesar a quienes incurran en las conductas que constituyen el uso de niños en la pornografía como definido en el Protocolo. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia ha preparado un proyecto de ley que penaliza la pornografía infantil, que actualmente se ha entregado al Congreso Nacional.

23. El caso Xiscatti llevado a la atención del Relator Especial muestra en forma emblemática la necesidad de adecuación legislativa. En dicho caso fue procesado un fotógrafo por producir una serie de fotografías de niñas desnudas. Las fotos eran expuestas en Internet en un sitio al que se accedía mediante pago de una suma de dinero. El fotógrafo había estipulado contratos con los padres de las niñas que mencionaban que las niñas serían fotografiadas "exhibiendo su desnudez", lo cual no constituye delito incluso tratándose de niñas. Según la ley paraguaya, dichos contratos no contenían otra trasgresión que la de ser contrarios a "la moral y las buenas costumbres", lo que implica su nulidad, aunque no convirtió en delictuoso el hecho en sí.

B. Temas relacionados

1. Abuso sexual, maltrato infantil y violencia doméstica

24. La mayoría de los niños y niñas víctimas de explotación sexual han sufrido abusos sexuales y/o maltrato antes de empezar a prostituirse. El abuso sexual, la violencia doméstica y el maltrato infantil están entre los factores que más hacen vulnerables a los niños y niñas.

25. La amplitud del abuso sexual y la violencia doméstica contra niños y, sobre todo, niñas y mujeres, es preocupante. La Secretaría de la Mujer del departamento de Itapúa en 2003 atendió 1.200 casos de violencia contra mujeres. La de Amambay recibe 4 ó 5 casos por semana. En Ciudad del Este, hay unos 15 casos de abuso, violencia doméstica y maltrato por día. En Presidente Franco, hay entre 2 y 5 denuncias de abuso por semana.

26. No obstante el alto número de denuncias, se estima que los casos existentes son muchos más. Algunas investigaciones realizadas en escuelas primarias revelan que el 10% de los niños y niñas reportan ser víctimas de algún tipo de maltrato en su hogar, escuela o comunidad³. "Todavía existe una cultura de aceptación del abuso sexual y de la violencia doméstica", afirmó el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. La jueza de paz de Los Cedrales añadió que "las mujeres paraguayas tienen el culto del matrimonio y aguantan lo inaguantable hasta la muerte, así que cuando se atreven a denunciar, es porque la situación es un infierno".

27. La amplitud del fenómeno de abuso sexual contribuye al alto número de embarazos precoces, muchos de ellos en el seno de la familia. Si esto se suma al hecho de que una de las primeras causas de muerte materna es la tentativa de aborto clandestino, la dimensión de la violencia sufrida por las niñas y mujeres es aún más grave.

28. El Relator Especial expresa también su preocupación sobre los frecuentes casos de abuso y violencia doméstica contra niñas y niños discapacitados.

2. Certificados de nacimiento

29. Se estima que entre el 15% y el 20% de las niñas y niños paraguayos (entre 250.000 y 300.000) no tienen certificado de nacimiento. No existen para la ley ni el Estado, ni están en condición de ejercer sus derechos. Esto les expone a todo tipo de riesgos de explotación y violencia.

30. Para obtener el certificado de nacimiento es necesario tener el certificado de nacido vivo que otorga el hospital. En Paraguay, sólo el 50% de los partos son hospitalarios, lo que implica que la población más aislada o con menos medios tiene más dificultades para realizar la inscripción en el registro. Las campañas para registrar a los más aislados del Ministerio de Justicia, junto al Ministerio de Salud y algunas municipalidades, intentan remediar esta situación.

31. Por ley, el primer certificado de nacimiento es gratuito, sin embargo, la realidad es que la mayoría de los funcionarios de registro trabajan *ad honorem* y lo cobran ilegalmente entre 1 y 10 dólares, lo que representa mucho dinero para la población más pobre.

³ J. Betancourt, *Análisis de situación sobre el maltrato infantil*, Asunción, 1999, pág. 17

32. El registro en sí no es fiable. Es antiguo y no está informatizado. Cuenta con 14 millones de actas en 70.000 libros en papel. Es una cantidad enorme de documentos expuestos a todo tipo de irregularidades.

3. Trabajo infantil

33. El trabajo infantil es un problema serio en el Paraguay. La niñez trabajadora constituía el 21% de la niñez en 2001, alcanzando 242.000 niñas y niños trabajadores de 10 a 17 años. La ocupación principal de la niñez trabajadora es el trabajo agropecuario (40,8%).

34. Aunque el trabajo infantil sea una de las causas del abandono escolar o del bajo nivel de escolaridad (4 de 10 niñas y niños trabajadores no asisten a clase) y haya un proceso en curso de empobrecimiento de la niñez trabajadora⁴, culturalmente el trabajo infantil es considerado como algo positivo y parte de la tradición del país. Además, la educación básica no es gratuita en la práctica. La compra de uniformes, útiles escolares y transporte, entre otros, obliga a muchos niños y niñas a trabajar para poder estudiar. Hay un movimiento de ONG que se opuso a la ratificación del Convenio de la OIT (Nº 138) sobre la edad mínima de admisión al empleo. El Relator Especial encontró a dos representantes del movimiento de adolescentes que defiende el derecho de los niños y niñas a trabajar como forma de salir de la pobreza. El Relator Especial respeta la posición de estos niños y niñas trabajadores, así como su derecho a expresar su opinión y a participar activamente en los debates sobre temas sociales que los afectan. Sin embargo, quisiera referirse al principio del Convenio Nº 138 que apunta a la eliminación progresiva del trabajo infantil como condición necesaria para el pleno respeto de los derechos de la niñez.

4. Trabajo doméstico - las "criaditas"

35. Muchas de las niñas víctimas de explotación sexual fueron "criaditas", trabajadoras domésticas que viven en una familia acogedora en condiciones de gran vulnerabilidad a todo tipo de abuso y violaciones de sus derechos. La institución de las "criaditas" tiene larga data en el Paraguay y se estiman unas 40.000 criaditas entre los 6 y 12 años, de las cuales 12.000, en Asunción. Se trata de chicas mayoritariamente del interior, de pequeños pueblos o del medio rural, que pasan a residir en casas de familia de clase media y alta, donde prestan servicios domésticos diversos, supuestamente para ir a la escuela o al liceo, cosa que no siempre ocurre.

36. La falta de pertenencia al sistema familiar de las criaditas imposibilita vínculos saludables indispensables para la construcción de una personalidad integrada. Una de las repercusiones más dramáticas es precisamente caer víctima primero de abuso sexual de algún miembro de la casa y luego, como forma de "huída" de esa realidad, de explotación sexual⁵. Todo esto hace del criadazgo una forma intolerable de trabajo infantil que debe ser erradicada. Como el criadazgo está culturalmente asimilado, su eliminación tiene que ser acompañada por un proceso de transformación social a partir del sistema educativo desde los primeros años, basado en la

⁴ R. Céspedes, *Seguimiento de indicadores de la niñez trabajadora de Paraguay*, Asunción, 2003, págs. 14, 29 y 88 a 90.

⁵ Global Infancia, *Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios de Paraguay*, Asunción, 2002, págs. 90 y 91.

divulgación de los derechos de la niñez, de los medios de comunicación social y de la acción cultural de los diversos factores de cambio que tiene la sociedad.

5. Niñas y niños indígenas

37. En 2002, la población indígena paraguaya era de 85.674 personas (aproximadamente el 1,5% de la población) con una fuerte tendencia al aumento. Es una población muy marginalizada que acumula discriminaciones y desventajas sociales de todo tipo, como elevadas tasas de malnutrición y baja presencia escolar. En el departamento de Amambay, el Relator Especial visitó las comunidades de Pyryt̃y y Panambĩy y constató personalmente las condiciones dramáticas de privaciones y amenaza que sufren los indígenas. Las comunidades están amenazadas por terratenientes brasileños que quieren que los indígenas abandonen su tierra. Dos indígenas de la comunidad fueron matados y uno desapareció. A ello se une el incremento de grandes cultivos y plantaciones (de soja, entre otras) y el uso extensivo y generalizado de plaguicidas por los terratenientes que afectan tanto a sus tierras ancestrales como a la salud de sus propias comunidades. Debido a las amenazas y la carencia de medios de subsistencia, muchos indígenas están abandonando sus comunidades y se acercan a la ciudad en una situación de vulnerabilidad. En la cárcel de Pedro Juan Caballero visitada por el Relator Especial, por ejemplo, 5 de los 11 menores detenidos son indígenas.

6. Adolescentes en conflicto con la ley

38. Aproximadamente 400 adolescentes están presos, de los que 251 están en un centro separado de la población adulta. El Relator Especial expresa su preocupación por los adolescentes detenidos con los presos adultos sin ser adecuadamente separados conforme a la normativa internacional en la materia y sin programas específicos de rehabilitación y reintegración social.

39. La Corte Suprema de Justicia ha firmado un convenio de cooperación con el UNICEF en junio de 2004 para instalar un proyecto piloto de atención a adolescentes infractores. El Relator Especial expresa su apreciación por iniciativas de este tipo y, después de la evaluación de la fase piloto, recomienda que se tomen las medidas necesarias para que todos los adolescentes infractores se beneficien de programas de rehabilitación en forma sistemática.

40. El Relator Especial visitó las cárceles de Ciudad del Este, Coronel Oviedo y Pedro Juan Caballero. Recogió testimonios de abuso contra adolescentes y mujeres detenidos por parte de otros presos y funcionarios de prisiones. Varios adolescentes están presos por abigeato, un delito que actualmente tiene una sanción más severa que la violación y que no debiera ser punido tan severamente. El espacio a disposición de los adolescentes es muy limitado, aunque medidas relativamente sencillas podrían mejorar sus condiciones. Así, el área usada como aparcamiento para vehículos policiales en la cárcel de Coronel Oviedo podría utilizarse como espacio recreativo para los internos. En la cárcel de Ciudad del Este, los adolescentes podrían ser reubicados en un pabellón separado donde actualmente hay 80 presos adultos.

7. La niñez en la opinión pública

41. Parte de la opinión pública y de los medios de comunicación tiene una actitud de estigmatización hacia la niñez. Los niños no son representados como sujetos de derechos sino

como problemas. Suele manejarse una imagen de la infancia en riesgo como un factor de inseguridad pública. El Relator Especial propone a los protagonistas del debate público que siempre se tenga en cuenta que los niños en riesgo social son la alarma de un problema de envergadura mayor y no visible, que demanda nuevas e innovadoras políticas sociales. El caso más emblemático es la actitud hacia los niños de la calle. Buena parte del debate sobre la niñez se focaliza en los niños de la calle porque es un fenómeno visible aunque en realidad se circunscribe a un número limitado de niños y niñas⁶. La simplificación del tema lleva frecuentemente a presentarlo como algo que hay que solucionar rápida y radicalmente. Esto se presta a medidas de efecto mediático y político, sin llegar al fondo de la situación. Los problemas que afectan la niñez son complejos y no se solucionan a través de la institucionalización o internación forzada de los niños de la calle sino con programas preventivos, refugios, la participación de las ONG y el trabajo en las comunidades y barrios con más problemas.

42. El Relator Especial señala como inquietante la imprecisión en el manejo público de la información. Así, en un artículo sobre su visita a la cárcel de Ciudad del Este, en lugar de relatar las condiciones irregulares y las violaciones sufridas por los adolescentes presos denunciadas por el Relator Especial, el artículo reprodujo los nombres de los adolescentes presos, el delito que cometieron y la entidad de la condena. Esta es una clara violación del principio de no injerencia en la vida privada de los niños y confirma la actitud de estigmatización de la niñez de una parte de la prensa.

43. A fin de contribuir a la construcción de una opinión pública respetuosa de los derechos de la niñez y adolescencia, el Relator Especial apoya iniciativas como la de la Agencia Global de Noticias que trabaja en alianza con periodistas, medios de comunicación, organizaciones públicas y de la sociedad civil con miras a potenciar y especializar el tratamiento periodístico del tema infancia y adolescencia⁷.

III. ADOPCIONES

44. Como señalado por el Comité sobre los Derechos del Niño en 1997 (CRC/C/15/Add.75, párr. 20), el Paraguay tuvo que enfrentar un serio problema de tráfico de bebés a través de las adopciones internacionales. Entre 1990 y 1995, aproximadamente 3.000 bebés salieron del país a través de adopciones internacionales plagadas de irregularidades⁸. La mayor parte se fue a los Estados Unidos.

45. La Ley 1.136/97 significó el inicio de la ruptura del paradigma de la situación irregular y de la visión del niño como objeto de derechos. Según esta Ley, el Centro de Adopciones

⁶ En Pedro Juan Caballero, 150 niños trabajan en la calle, de los cuales solo 50 viven en la calle. En Ciudad del Este las cifras son de 320 y 80 respectivamente.

⁷ Puede obtenerse más información en: www.globalinfancia.org.py/agenciadenoticias.

⁸ R. Hevia, *Adopción en el Paraguay, Compendio de publicaciones 1994-1998*, Asunción, 1999, pág. 5.

funciona como autoridad administrativa central en materia de adopciones. En los años de actividad del Centro se han llevado adelante con mucho esfuerzo diferentes acciones que han logrado poner término a la trata de bebés a través de adopciones internacionales. Es un logro notable, sobre todo para un país con recursos limitados que tuvo que enfrentar presiones internacionales de poderes paralelos muy fuertes. Hay que fortalecer el Centro de Adopciones con un adecuado presupuesto para que pueda cumplir sus tareas.

46. El Relator Especial comparte la posición del Director del Centro de Adopciones y de la Ministra de la Niñez que no quieren abrir el país a las adopciones internacionales. El Relator Especial expresa también su preocupación sobre una eventual apertura del debate sobre el cambio de la Ley de Adopciones. Esto daría la ocasión a los poderes fácticos más fuertes de presionar a las instituciones para que permitan nuevamente las adopciones internacionales. Es conveniente que antes de abrir las adopciones internacionales se solucionen los problemas que persisten en las adopciones domésticas. De hecho, a nivel nacional, la incorrecta utilización de guardas con fines de adopción está eludiendo la aplicación de la Ley 1136/97 en cuanto a garantizar la identidad del niño o la niña y el mantenimiento del vínculo familiar, un proceso obligatorio y previo al juicio de adopción.

IV. LEGISLACIÓN

47. En los últimos años, hubo un gran avance en términos de ratificaciones de instrumentos internacionales y adopción de leyes.

48. El Paraguay ha ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. En 2003, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, a la prostitución infantil y a la utilización de menores en la pornografía. También ratificó el Convenio de la OIT (Nº 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación y el Convenio de la OIT (Nº 138) sobre la edad mínima de admisión al empleo. Respecto a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, fueron aprobados por el Congreso Nacional en diciembre de 2003 y mayo de 2004, respectivamente. Sólo estaría pendiente el trámite para el depósito de ambos instrumentos.

49. La Constitución de 1992 otorga a los derechos del niño y del adolescente categoría constitucional.

50. En 2001, el Paraguay adoptó el Código de la Niñez y la Adolescencia, formulado en el espíritu de la doctrina de protección integral. El Código establece un sistema de protección y promoción de los derechos de los menores.

51. El Código Penal sanciona una serie de delitos relacionados con la explotación sexual: la trata de personas, el tráfico de menores, el abuso sexual en niños y en personas bajo tutela, el estupro, el proxenetismo, la rufianería y la lesión de la intimidad⁹. Sin embargo, las penas para

⁹ Artículos 129, 223, 135, 136, 137, 138, 140 y 143 respectivamente.

estos delitos son bajas, por ejemplo, en el caso de proxenetismo, el Código contempla una pena de hasta cinco años de cárcel o multa.

52. Como mencionado anteriormente, el delito de pornografía no está tipificado. Falta también una normativa sobre la protección de las víctimas de abuso y explotación sexual.

53. Respecto a la prevención de la explotación sexual infantil, la intervención legislativa debería centrarse en la prohibición de propagandas por medios masivos, cualesquiera que sean, que incentiven o divulguen la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

54. La armonización de las legislaciones penales entre los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) todavía no está cumplida. El instrumento más avanzado en términos de colaboración para luchar contra la criminalidad es el Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal para el MERCOSUR, firmado en 1996. Es imprescindible que el Paraguay incorpore el Protocolo a su ordenamiento jurídico interno.

55. El Paraguay es también firmante del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, de 1999. En 2000, el Consejo del Mercado Común aprobó un Complemento del Plan General en materia de Tráfico de Menores entre los Estados del MERCOSUR.

56. Estos instrumentos de coordinación entre las autoridades investigativas y judiciales del MERCOSUR pueden facilitar enormemente la lucha contra la explotación sexual en la región. En este contexto, la propuesta de los Comités Locales de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de los Niños y Adolescentes de la Triple Frontera de firmar un Acuerdo Trilateral de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales para la Triple Frontera es una iniciativa que cabe apoyar.

V. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

57. Un caso de explotación sexual u otro tipo de delito tienen que denunciarse a la policía o a cualquier fiscal de turno. Las víctimas, o alguien en su lugar, pueden también denunciar el caso a la CODENI o a otra instancia como la Secretaría de la Mujer que derivan el caso a la policía y a los fiscales. Asimismo, se requiere aumentar en número y fortalecer con medios y recursos humanos adecuados a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia. La Fiscalía y el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia tienen que tomar las medidas necesarias para proteger a las niñas, niños y adolescentes. Los fiscales del área penal, a partir de una denuncia, llevan adelante la investigación y están encargados de acusar a los procesados. La fase investigativa dura seis meses, seguida por la audiencia preliminar y, luego, la tercera y última fase del juicio oral.

58. Este procedimiento para reprimir los delitos y compensar a las víctimas no funciona en muchos casos. La sensación de impunidad para este tipo de crímenes es abrumadora, corroe la democracia, la convivencia cotidiana y aumenta la desconfianza en la justicia. Esto fue dicho por actores muy diversos, desde la Ministra de la Niñez que afirmó que "hay una impunidad enorme", hasta una joven de una zona muy pobre que resumió lo que sentían muchos de los adolescentes de su localidad: "tenemos mucha rabia hacia la policía, los fiscales y los jueces".

59. El temor a represalias, la desconfianza en la justicia, el limitado o ausente conocimiento de sus propios derechos, la falta de recursos, el temor de estigmatización en un contexto cultural marcado por la aceptación de abusos, violencia y explotación como algo inevitable que hay que aguantar, están entre los elementos que obstaculizan la denuncia. Además, muchas víctimas no se perciben como tales.

60. El trabajo conjunto de varias instituciones, como las CODENI o las Secretarías Departamentales de la Mujer en concienciar a las comunidades para que denuncien está dando sus resultados en términos de aumento de las denuncias.

61. Sin embargo, la mayoría de estas denuncias no tiene ningún seguimiento ni de la policía, ni de la Fiscalía. La CODENI de Encarnación envió una carta a la Ministra de la Mujer denunciando la inactividad de la policía, los fiscales y los jueces en adoptar medidas en casos de violencia doméstica. Un juez de paz en Encarnación expresó al Relator Especial su sentimiento de impotencia frente a la ineficiencia de la justicia en los casos de abuso y explotación sexual: "las víctimas son revictimizadas. Como juez de paz ordeno la exclusión hacia el abusador, pero la policía no la ejecuta. Yo me siento impotente porque la justicia no se cumple y yo lloro con la víctima".

62. La dificultad o imposibilidad de separar a la víctima de los explotadores es una cuestión clave planteada por todas las instituciones. La orden de exclusión del explotador o abusador a menudo no se ejecuta. La policía no tiene la capacidad o voluntad de hacer que se respete. Alternativamente, se derivan las víctimas a instituciones acogedoras que puedan atenderlas. La ausencia o limitadísima presencia de instituciones fue señalada en todos lugares visitados. Si bien la ausencia de este tipo de hogares o programas específicos es un problema tangible, esto no puede justificar la inacción institucional y la actitud difusa de descargar la responsabilidad de una institución a otra.

63. La incapacidad policial para llevar a cabo investigaciones sobre casos de explotación sexual fue señalada repetidamente. También la existencia de importantes focos de corrupción que requieren planes especiales para ser anulados o prevenidos.

64. Por un lado, esta incapacidad es atribuible a una falta de capacidad técnica en atender a las víctimas e investigar denuncias de explotación sexual. El Código de la Niñez y la Adolescencia prevé que haya personal especializado de la policía en los temas de la niñez. Esta disposición todavía no ha sido implementada.

65. La limitada capacidad investigativa en los delitos de explotación sexual también es evidente en INTERPOL, que no tiene ningún tipo de estadísticas sobre los casos de tráfico o explotación sexual que investiga.

66. Por otro lado, y aún más preocupante, las alegaciones de corrupción e incumplimiento de la policía son tan numerosas que indican que no se trata de casos aislados, sino de un problema estructural del cuerpo policial que demanda una modernización de su estructura y accionar.

67. Asimismo, los fiscales señalan las dificultades de presentar pruebas de proxenetismo y rufianería apuntando a la necesidad de una tecnología punta. Además, la Fiscalía precisa urgentemente una capacitación sobre los derechos de la niñez y la doctrina de protección

integral. Esta capacitación también se requiere para los Defensores de niñez y adolescencia a través de la Defensoría General.

68. Respecto a los jueces, la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia requiere la creación de tribunales y juzgados especializados. Esto aún no se ha cumplido efectivamente y sólo existen 6 jueces penales de la adolescencia, aproximadamente el 20% de los necesarios, un tribunal de apelación penal de la adolescencia, 15 juzgados de la niñez y adolescencia y 7 tribunales de la niñez y adolescencia. Sin embargo, el Relator Especial aprecia que gracias a la aprobación de la ampliación presupuestaria, se han creado adicionalmente 6 juzgados penales de la adolescencia, 9 juzgados de la niñez y adolescencia, y 2 tribunales de la niñez y adolescencia.

69. El Relator Especial destaca la iniciativa de crear unidades de derechos humanos dentro de varias autoridades públicas, inclusive en el área de justicia. Es una forma de integrar la perspectiva de los derechos humanos en las instituciones que merece ser fortalecida.

70. La Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia es una unidad de capacitación e investigación que se ocupa de áreas temáticas con un enfoque en la infancia, la cuestión indígena y la cuestión de género.

71. El Ministerio Público tiene también su Unidad de Derechos Humanos, encargada de recibir denuncias de violaciones de derechos humanos.

VI. INSTITUCIONES, POLÍTICAS Y PROGRAMAS

72. Muchas instituciones paraguayas son tan recientes como su democracia. Por ello, cabe destacar como muy meritorios para un país en transición los avances legislativos de los últimos años, en particular los llevados por el Código de la Niñez y la Adolescencia y el nuevo proceso penal. En este contexto, la fragilidad institucional es estructural: el Estado no está presente donde debería estar vigorosamente garantizando los derechos de los más débiles. Esto tendría que ser equilibrado con una fuerte inversión en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de las políticas sociales (educación, infancia, salud, familia) y del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia. Desdichadamente, el Relator Especial se confrontó con instituciones muy débiles, sin recursos humanos y/o financieros, con poca capacidad técnica y limitado respaldo del Estado. En el interior del país, las instituciones locales denuncian la ausencia del Estado en las políticas sociales: "el Estado está ausente, lo poco que se hace, se hace localmente, con la solidaridad de la comunidad", dijo el intendente de Encarnación. Pero el Relator Especial también desea destacar la presencia de recursos humanos y capacidades infrautilizadas que hacen pensar que el desarrollo de nuevas redes de protección social es posible.

A. El marco institucional establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia

73. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece un Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral para preparar y supervisar la ejecución de la política nacional en materia de niñez y adolescencia.

74. En la cumbre de la pirámide institucional está la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con rango ministerial. Esta Secretaría tendría que focalizar sus prioridades en la plena implementación del sistema del Código, en particular apoyando la creación y fortalecimiento de las CODENI y de los Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia.

75. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia es un órgano de composición mixta que formula y monitorea las políticas públicas en materia de niñez.

76. El Relator Especial reconoce los esfuerzos de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia en la creación de los Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia e insta a que se continúe en esta línea, ya que sólo en 7 de los 17 departamentos del Paraguay existen dichos Consejos.

77. Según el Código las CODENI son instaladas y financiadas por los municipios. La función de las CODENI es brindar un servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. Actualmente, se han instalado aproximadamente el 50% de las CODENI. La ONG Global Infancia hizo y sigue haciendo un trabajo remarcable de apoyo a la creación de CODENI, capacitación del personal y fortalecimiento institucional. Es una actividad de capacitación institucional que tendría que ser asumida por el Estado, en particular, por la Secretaria de la Niñez.

78. En los pocos años de actividad y casi sin medios, las CODENI ya se han convertido en los referentes locales, a menudo los únicos, en temas de protección y promoción de los derechos de la niñez. La centralidad de las CODENI en los temas de la niñez sumada a la inacción de otras instituciones, especialmente la administración de la justicia, están resultando en numerosos casos en denuncias y solicitudes que sobrepasan las competencias y posibilidades de las CODENI. Hay ejemplos de CODENI que se han convertido en auxiliares del juzgado. Las CODENI tampoco pueden hacer frente solas a problemas como la trata y la explotación sexual de la niñez, especialmente en sus conexiones con el crimen organizado.

79. La falta de recursos de las CODENI es generalizada. Esto obstaculiza gravemente la capacidad de estas instituciones, que se han vuelto indispensables en poco tiempo debido al papel estratégico que tienen en la defensa de los derechos de la niñez. Los ejemplos de limitación o ausencia total de recursos a las CODENI son elocuentes. En Presidente Franco, la CODENI no está operando por falta de predio. En Los Cedrales, la CODENI tiene un año de vida y nunca tuvo presupuesto, sólo hay una persona que trabaja como voluntaria. En Asunción, de los 6.000 funcionarios municipales, sólo 10 están en la CODENI. La falta de apoyo decidido por parte del ejecutivo de la municipalidad de Asunción a las CODENI no sólo afecta a la niñez y adolescencia que no es atendida, sino que afecta al funcionamiento del sistema de Protección Integral al constituir un eslabón muy importante.

80. El Relator Especial recomienda al Gobierno apoyar urgentemente las CODENI con recursos (financieros, materiales y humanos) adecuados para el desempeño de sus funciones, el establecimiento y efectivo funcionamiento de los Consejos Departamentales, así como el fortalecimiento del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con miras a permitir un monitoreo de los Planes aprobados. Por último, el Relator Especial quiere destacar los ejemplos de gran dedicación del personal de las CODENI que, no obstante la falta de recursos, llevan a

cabo un trabajo imprescindible en favor de la niñez. Fue alentador ver cómo jóvenes voluntarias de las CODENI de pueblos pequeños tenían un abordaje moderno de la temática.

B. Políticas públicas

81. En diciembre de 2003 se adoptó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes. La elaboración del Plan fue el resultado de un amplio proceso participativo y consultas interinstitucionales.

82. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia tiene un papel de monitoreo de la aplicación del Plan. El establecimiento de indicadores de éxito ayudaría a monitorear el cumplimiento de los objetivos del Plan.

83. El Relator Especial expresa su preocupación por la ausencia de presupuesto para la implementación del Plan. Sin presupuesto, el Plan podría quedarse en letra muerta, lo que disminuiría las posibilidades del Paraguay de enfrentar eficazmente la temática.

84. Se señala también la adopción del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes en diciembre de 2003, a través de un amplio proceso de consultas. Como el otro Plan, no tiene presupuesto.

85. En julio de 2003, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia aprobó la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia que representa un marco aún más amplio de referencia para orientar políticas y programas en el tema de la niñez.

86. El Relator Especial no encontró evidencia que indique que la Política Nacional y su Plan sean asumidos por las instituciones y los demás actores activos en la temática de la niñez como referencias de orientación estratégicas.

C. Programas

1. Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera

87. La OIT inició en 2001 el Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera (Argentina, Brasil, Paraguay).

88. Fueron creados los comités locales de prevención y eliminación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes integrados por instituciones públicas y privadas en Ciudad del Este (Paraguay), Foz do Iguazú (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina). También fue creado el Comité Trinacional integrado por representantes de los comités locales de las 3 ciudades.

89. La articulación institucional no fue fácil al principio, pero ahora las instituciones se identifican en una red y conocen el tema de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes que antes era desconocido. Los Comités de la Triple Frontera son quizás el único ejemplo de articulación institucional en el enfrentamiento de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. Nos demuestran que la articulación institucional precisa mucha inversión, pero que es imprescindible para asegurar el carácter sostenible de una política.

90. El programa tiene un componente importante de capacitación de actores claves como docentes, policía, funcionarios del Ministerio Público y del sistema judicial, agentes comunitarios, educadores y formadores de opinión. A este fin se produjeron guías y manuales de orientación destinados a diferentes actores.

91. Se realizó una campaña contra el abuso y la explotación sexual con la producción de 12.000 materiales de apoyo, *spots* de radio y televisión y la instalación de un teléfono de denuncias, a través del cual se encaminaron denuncias al Ministerio Público.

92. Se instaló un Centro de Atención Integral a Víctimas de Explotación Sexual Comercial (CEAPRA). Como es el único centro de atención en el área, recibe mucha presión para atender casos fuera de su alcance, como los casos de abuso sexual.

93. A través de la Fundación Esperanza, el programa capacita unas 500 familias de víctimas de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes para generación de micro emprendimientos que consoliden la economía familiar, una acción que merece ser subrayada.

2. Luna Nueva

94. El grupo Luna Nueva es una ONG que lleva adelante un Programa de Atención Integral a Víctimas de Explotación Sexual, a través del Centro La Casa y de un acompañamiento permanente en calles y prostíbulos de Asunción.

95. A partir de un trabajo con educadores de calle, Luna Nueva propone lo que llama "un viaje" en etapas hacia la vida para niñas víctimas de explotación sexual. Las chicas que aceptan empezar este viaje son invitadas a firmar un compromiso escrito. El viaje tarda aproximadamente tres años y se da en cadencias de cinco etapas: acogida, integración, explotación, proyecto de vida y acompañamiento para la vida.

96. En la fase del acercamiento, el educador y la educadora de calle son los que se vinculan con estas niñas en la calle o en los prostíbulos. Cuando la niña empieza a venir a "La Casa" es recibida por una educadora que le presenta a las demás niñas y el funcionamiento del centro. La Casa ofrece un abanico de actividades y talleres. El Relator Especial desea subrayar el rigor profesional de la metodología propuesta, que aunada a una singular entrega personal de sus educadoras y educadores, la vuelven una experiencia que debería tomarse como referente a replicar en el país y la región.

3. Global Infancia

97. En colaboración con el Ministerio de Educación y la OIT, Global Infancia implementa el Proyecto de Atención Integral a Niños y Niñas Trabajadores Domésticos en Hogares de Terceros en el Gran Asunción. El proyecto ha logrado retirar del trabajo doméstico o de condiciones de explotación a 445 niñas y niños¹⁰.

¹⁰ Puede obtenerse más información en: www.globalinfancia.org.py/www/criaditas.htm.

98. Como ya se ha mencionado, el Relator Especial quiere destacar el remarcable trabajo de Global Infancia por el apoyo que brinda para la constitución de las CODENI y la capacitación de su personal.

4. El proyecto Gasto Social en el Presupuesto

99. Aunque no directamente relacionado con los temas de la relatoría, el Relator Especial quiere destacar el proyecto Gasto Social en el Presupuesto impulsado por el Ministerio de Hacienda, juntamente con el PNUD y el UNICEF. El proyecto brinda información simple, accesible y transparente acerca del gasto social en el presupuesto nacional en relación con el logro de los Objetivos del Milenio en Paraguay.

100. Este proyecto ofrece al Gobierno y a sus ciudadanos una preciosa asistencia para orientar el gasto social y concienciar a las autoridades para que orienten sus prioridades hacia los Objetivos del Milenio.

5. Iniciativas locales

101. Aparte de las experiencias citadas, no hay otras iniciativas estructuradas que aborden el tema de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. Se realizan pequeñas iniciativas locales, como la creación de hogares que funcionan gracias al trabajo voluntario de personas de la comunidad sin una real capacidad técnica. Esto demuestra la necesidad apremiante de canalizar recursos (públicos y privados) que permitan desarrollar iniciativas y programas que surjan de la propia sociedad civil.

102. Una iniciativa local que cabe destacar es la de los Comités de mujeres en el departamento de Itapúa, donde hay 120 Comités que desempeñan un papel de solidaridad social y voluntariado a nivel de la comunidad. Esto incluye la sensibilización de la comunidad con el fin de animar a las víctimas de violencia y maltrato a denunciar. Se trata de pequeñas iniciativas que contribuyen a consolidar el tejido social de la comunidad a través de experiencias solidarias.

VII. CONCLUSIONES

103. En el contexto de pobreza y desigualdades sociales que caracteriza a la región y al Paraguay, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes es evidente y alarmante. Problemas relacionados con la explotación sexual como el abuso sexual y el criadazgo tienen dimensiones importantes. Hay evidencia de que la trata de seres humanos es un fenómeno que afecta al Paraguay aunque no haya un diagnóstico actualizado sobre sus dimensiones, características y conexiones con el crimen organizado. Se requieren nuevos programas sociales, acciones preventivas y que el Estado y la sociedad civil pongan en común sus recursos para construir una auténtica red de protección de los derechos de niñas y niños en riesgo social.

104. Los niños y niñas sin certificados de nacimiento representan una amplia parte de la población sin identidad ni derechos, vulnerable y expuesta a todo tipo de explotación.

105. La democracia y sus instituciones son todavía recientes en el Paraguay. La construcción de una cultura de diálogo, consenso y articulación institucional lleva

tiempo, aún más cuando, como en el caso del Paraguay, no hay una cultura democrática consolidada que pueda servir como referente histórico inmediato. En este contexto, la fragilidad institucional es notoria. Aunque son muy valiosos los avances legislativos y programáticos, el Estado no está todavía donde debería estar para proteger los derechos de la niñez, ni haciendo todo lo que podría hacer. Los mecanismos internacionales y regionales de promoción y monitoreo de los derechos humanos sirven para establecer pautas que ayuden el país en su proceso de consolidación de la democracia y orienten sus políticas. En este sentido, la apertura del Paraguay a los mecanismos internacionales de derechos humanos como los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos son una señal positiva de parte de las instituciones paraguayas de una voluntad firme para llevar adelante una agenda de reforma institucional y construcción democrática.

106. El Relator Especial desea expresar que la construcción de una democracia moderna -justa, participativa, tolerante- requerirá ciclópeos esfuerzos, siendo clave para ello el papel que pueden desempeñar las nuevas generaciones de jóvenes, especialmente en la conformación de programas sociales innovadores.

107. Destaca un significativo avance en la ratificación de instrumentos internacionales y en materia legislativa con la adopción del Código de la Niñez y la Adolescencia. El desafío ahora es la implementación y en particular la instalación efectiva del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

108. Asimismo, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes es el marco de acción política que debe implementarse.

109. La sensación de impunidad para los crímenes de explotación sexual es generalizada. Las alegaciones de corrupción, inacción o complicidad de la policía en los crímenes de explotación y abuso sexual, agravan y profundizan la desconfianza en la justicia. Esto destruye día a día la noción de ciudadanía que debe ser el cimiento de toda convivencia en libertad.

110. Faltan políticas sociales de envergadura (coordinadas, focalizadas, continuas) para enfrentar problemas estructurales como la pobreza y la exclusión social. El Estado todavía no ha asumido los temas sociales en la agenda política, aunque su papel es imprescindible para enfrentar problemas intocados durante décadas y que requieren la intervención y reforma de un vasto abanico de instituciones. La actitud todavía persistente en algunos sectores de considerar los temas sociales como una responsabilidad de las ONG es errónea y desalienta a sectores que tienen mucho para dar y hacer. Es necesario que el Estado comparta recursos con las ONG, con planes conjuntos y mecanismos de intercambio y verificación, creando un nuevo tejido institucional.

111. El Programa de la OIT de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera es un buen ejemplo de acción integrada para enfrentar el problema de la explotación sexual. Representa también una experiencia pionera de articulación institucional, algo que todavía no está interiorizado en las instituciones paraguayas.

112. Faltan instituciones especializadas para atender a las víctimas de explotación sexual. Luna Nueva y el Centro CEAPRA son dos referentes que cabe multiplicar.

VIII. RECOMENDACIONES

113. Hay que dar prioridad a la plena implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia y, en particular, del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. La creación, capacitación y fortalecimiento de las CODENI, así como la transferencia de recursos de la Administración Central a los municipios para dotar a las CODENI, tiene que ser una prioridad en la agenda de la Secretaría de la Niñez. Respecto al sistema de administración de justicia, el Código debe implementarse con la plena habilitación de tribunales y juzgados especializados y la presencia de personal capacitado de la policía en los temas de la niñez.

114. El Estado tiene que asumir su papel y responsabilidad en los temas sociales con programas de gran envergadura de reducción de la pobreza y de la exclusión social. El proyecto Gasto Social en el Presupuesto es un ejemplo positivo en esta dirección. Igualmente, el Estado tiene que liderar la lucha contra el crimen organizado, no sólo con medidas policiales, sino también con políticas y programas sociales que aseguren estándares básicos de bienestar y de protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia. Si el Estado no tiene un papel más activo en la defensa de los sectores más vulnerables, los poderes fácticos pueden poner en jaque a la democracia.

115. Las instituciones paraguayas necesitan ser fortalecidas para enfrentar coordinadamente problemas complejos como la explotación sexual infantil y juvenil. Se recomienda al Gobierno promover instancias de articulación institucional construyendo y ampliando la experiencia en la Triple Frontera.

116. Las Unidades de Derechos Humanos de varias instituciones públicas, inclusive en el área de justicia, representan una forma creativa de integrar la perspectiva de derechos humanos que merece ser fortalecida.

117. En materia de legislación, el Relator Especial recomienda:

- a) La tipificación del delito de pornografía, como prevista por el proyecto de ley preparado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia;**
- b) El aumento de las penas para delitos de explotación sexual;**
- c) La armonización de las legislaciones penales entre los países del MERCOSUR;**
- d) La conclusión de un Acuerdo Trilateral de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales para la Triple Frontera.**

118. Hay que poner en marcha mecanismos adecuados que aseguren la implementación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes. Se sugiere la definición de indicadores de éxito para medir el impacto de las acciones surgidas del Plan.

119. El Relator Especial insta al Gobierno a que investigue y reprima firmemente los casos de corrupción o inacción de la policía. También se recomienda la creación de una Unidad Especializada de la Policía Nacional, como la Policía de Familia, y llevar a cabo programas de capacitación del cuerpo policial sobre la atención de casos de explotación sexual.

120. El Relator Especial recomienda mejorar el sistema de control de los niños y niñas que pasan la frontera. También se recomienda la necesidad de desarrollar un plan de cooperación en políticas sociales de promoción y protección a la infancia y adolescencia entre el Paraguay, el Brasil y la Argentina.

121. Tener identidad es condición primordial para ejercer los derechos humanos. El Relator Especial insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para asegurar que todos los ciudadanos paraguayos tengan su certificado de nacimiento y que el registro civil sea un instrumento fiable y gratuito. En particular, recomienda:

- e) La informatización del registro civil, en el marco de los proyectos de modernización del registro actualmente en curso;**
- f) La instalación de unidades del registro civil en los hospitales para facilitar la inscripción de las niñas y niños nacidos en los hospitales;**
- g) La creación de unidades móviles de registro civil que puedan alcanzar las comunidades más aisladas;**
- h) La continuación de los programas de inscripciones masivas de nacimientos realizados bajo la coordinación de la Dirección General del Registro del Estado Civil.**

122. La atención a las víctimas de explotación sexual es un área prioritaria. Se recomienda la creación de centros especializados de atención a las víctimas tomando como referencia las experiencias existentes y que tienen que ser fortalecidas.

123. La progresiva erradicación de la institución de las "criaditas" tiene que ser un objetivo prioritario, desde el sistema educativo, los programas de prevención y las campañas de sensibilización sobre derechos de la niñez.

124. Los docentes son actores clave que, desde las escuelas, pueden trabajar con los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Tienen un papel estratégico en prevenir y detectar casos de abuso sexual y canalizar las denuncias, inclusive las relativas a la explotación sexual. Se recomienda la ejecución a escala nacional de iniciativas de capacitación de los docentes como las efectuadas en el marco del Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera y del Proyecto de Atención Integral a Niños y Niñas Trabajadores Domésticos en Hogares de Terceros en el Gran Asunción.

125. Reconociendo los esfuerzos y logros del Paraguay para poner término a la trata de bebés a través de adopciones internacionales, el Relator Especial apoya la decisión de no apertura a las adopciones internacionales y recomienda fortalecer el Centro de Adopciones

para que pueda desempeñar sus funciones eficazmente y asegurar que las guardas no se usen con fines de adopción. Esto es lo que más garantiza la legalidad del proceso de adopción.

126. El Relator Especial sugiere la implementación de programas de desarrollo sostenible a favor de las comunidades indígenas. En particular, se recomienda la identificación y la protección de las comunidades amenazadas por terratenientes. Asimismo la inscripción en el registro civil de las comunidades más aisladas, a través de unidades móviles del registro civil y la creación de escuelas cerca de las comunidades, sería un paso en el mismo sentido.

127. Respecto a los adolescentes detenidos en cárceles, el Relator Especial exhorta al Gobierno a que respete la normativa internacional en la materia y asegure que los adolescentes no sean encarcelados con presos adultos sin ser adecuadamente separados. Asimismo deben crearse más alternativas educativas a la privación de libertad y programas de rehabilitación en forma sistemática.

128. Se recomienda al Gobierno solicitar la cooperación técnica del equipo de país de las Naciones Unidas en la implementación de las recomendaciones del presente informe. En particular, el equipo de país podría brindar asistencia técnica en programas de erradicación del trabajo doméstico; en la informatización del registro civil; en programas de capacitación institucional y promoción del diálogo social; en la creación y capacitación de centros de atención a las víctimas de explotación sexual; en campañas de concienciación; en mecanismos de monitoreo de la implementación de políticas sociales.

129. Se recomienda a los donantes internacionales invertir en la promoción de los derechos de la niñez a través del sistema de protección integral previsto por el Código. En particular, se recomienda apoyar el proceso de informatización del registro civil. El Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera puede ser replicado en otras áreas críticas del Paraguay, como la zona de Pedro Juan Caballero.

130. Para finalizar el Relator Especial desea reproducir algunas frases, de las muchas registradas durante la visita, provenientes de niños y niñas de diversas localidades. Quizás ellas sean más gráficas que todo lo anterior del enorme desafío que espera al Paraguay: "¿Qué se hace para prevenir que una menor caiga en la prostitución?", "Hay muchas vendiéndose mientras su familia está cerca", "Si no hubiera adultos que la usaran, no habría prostitución infantil", "El juez tiene que hablar con los niños y no imponerle sus reglas e ideas", "El cariño que uno busca hace que uno tenga un proxeneta y no se de cuenta", "Hay padres que parece que no están preparados para tener hijos adolescentes", "En la calle todo es fácil", "Nunca supimos que las víctimas éramos nosotras, que nosotras éramos las que necesitábamos que alguien nos ayudara, que alguien nos diera una mano".
