



# Convención sobre los Derechos del Niño

Distr. general  
13 de agosto de 2012

Original: español

---

## Comité de los Derechos del Niño

### **Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 12, párrafo 1, del 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**

**Informes iniciales que los Estados partes debían presentar en 2005**

**Paraguay**

[18 de octubre de 2010]

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–7	3
Datos generales de la población en el Paraguay .....	1–7	3
II. Proceso de elaboración del informe .....	8	4
III. Avances programáticos y legislativos en la aplicación del Protocolo .....	9–118	4
A. Promulgación de leyes vinculadas al presente Protocolo facultativo.....	15–22	5
B. El Código Penal paraguayo y sus modificaciones. ....	23–37	7
C. La explotación sexual comercial de niñas, niños ya adolescentes, en cifras.....	38–49	9
D. La utilización de niñas, niños y adolescentes en pornografía .....	50–64	11
E. Procesos iniciados para entender el problema y su abordaje desde distintas instancias .....	65–80	13
F. Niñas y niños en procesos de adopción .....	81–118	15
a) Antecedentes .....	81–90	15
b) El cambio de modelo.....	91–94	16
c) Observación en niños menores de 1 año .....	95–97	17
d) Observación en niños de entre 1 y 2 años .....	98–100	17
e) Observación en niños de entre 2 y 3 años .....	101–102	17
f) El acogimiento familiar como política de atención a niños y niñas .....	103–111	18
g) En relación a las adopciones .....	112–118	18
IV. Restitución internacional de niñas, niños y adolescentes sustraídos .....	119–125	19
A. Casos tramitados desde la unidad de restitución internacional .....	121–125	20
V. Medidas de apoyo a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.....	126–156	21
VI. Cooperación con otras instituciones y organizaciones .....	157–172	26
A. Articulación nacional.....	159	26
B. Articulación regional .....	160–167	26
C. Desafíos .....	168–170	27
VII. Protección de testigos.....	171–172	28
VIII. Trabajo infantil.....	173–237	28
Programa abrazo para la erradicación del trabajo infantil en las calles.....	177–237	29
IX. Plan nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual .....	238–259	35
X. Servicios de recepción de denuncias relacionadas a la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.....	260–284	37
XI. Mecanismos de coordinación interinstitucional para la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes .....	285–292	41

## I. Introducción

### Datos generales de la población en Paraguay<sup>1</sup>

1. La Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, indica que al año 2007, la población total del país era de 6.054.976 habitantes, distribuida de la siguiente manera: 3.532.553 (58,34%) corresponde a población de área urbana y 2.522.423 (41,66%) al área rural. Un 30,7% de la población total del país vivía en el Departamento Central (1.860.603) y un 8,6% (518.846) vivía en la ciudad de Asunción<sup>2</sup>. De la población total del país aproximadamente el 43% son menores de 18 años.

2. Los resultados que presenta la Encuesta de Hogares Indígenas del año 2008 reportan que la población indígena para dicho año alcanzó un total de 108.308 personas, que representaban al 1,7% de la población total del país. De entre ellas un poco más de la mitad son hombres (50,8%). El 52,5% reside en la región Oriental y el 47,5% en la región Occidental. La estructura por edad muestra una población eminentemente joven y con escasa población adulta<sup>3</sup>.

3. Para el año 2007, el 35,6% de la población (2.155.572 personas) vivían en condiciones de pobreza. De estas, el 19,4% vivían en condiciones de pobreza extrema (1.174.665 personas) y un 16,3% (980.907 personas) vivían en condiciones de pobreza no extrema. Las tendencias de los últimos 5 años muestran un incremento de un 2,3% de la población que pasó de la pobreza a la pobreza extrema. Los pobres extremos a nivel urbanos se incrementaron del año 2004, de un 12,8% a un 15,7%; y los pobres rurales de un 22,8% a un 24,4% a pesar de algunos programas y proyectos sociales que se pusieron en marcha<sup>4</sup>.

4. En términos absolutos, la mayor cantidad de población pobre se encuentra en el área urbana del país (alrededor de 1.273.000 personas). De éstos, el 6,6% reside en Asunción, el 33,7% se concentra en las áreas urbanas del Departamento Central, y el 18,7% en resto de las áreas urbanas del país. Del total de la población pobre, el 40,9% vive en áreas rurales.

5. La explotación sexual de los niños y niñas, junto con la trata de personas, están particularmente presentes en las zonas de frontera, como en la denominada "Triple Frontera" compartida por Paraguay, Brasil y Argentina. Las mujeres y las niñas, en particular, son las víctimas más frecuentes de la trata de personas.

6. La división política del país está dada en 17 departamentos y 238 municipios. En lo que hace a las situaciones de explotación sexual y trata con fines de explotación sexual, los municipios que se encuentran más afectados son aquellos de tienen frontera con Brasil y Argentina. Sin embargo, en lo que hace a la trata interna, la misma afecta en gran medida a todos los departamentos del país.

---

<sup>1</sup> Datos extraídos de la Planificación Estratégica de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia. 2009.

<sup>2</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Principales Resultados Encuesta Permanente de Hogares 2007. Asunción, Paraguay, Junio 2008.

<sup>3</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Encuesta de Hogares Indígenas 2008. Asunción, Paraguay, agosto 2008.

<sup>4</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007. Asunción, Paraguay, agosto, 2008.

7. El Paraguay ha 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, con la *Ley N° 2134/2003*. Este instrumento constituye el primer informe remitido por el Estado Paraguayo en relación a la aplicación de este Protocolo.

## **II. Proceso de elaboración del informe**

8. Para la elaboración del presente informe, a cargo de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), se ha seleccionado a un equipo técnico para el diseño que apunte a recoger la información en las diferentes instancias, ya sean estatales o privadas. Entre las instituciones que colaboraron en forma directa en la elaboración del presente material debemos nombrar al Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría de la Mujer, Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras instituciones y organismos de carácter no gubernamentales.

## **III. Avances programáticos y legislativos en la aplicación del Protocolo**

9. Las medidas adoptadas por el país para aplicar el Protocolo se han dado de manera paulatina, ya que en un primer momento fue preciso diagnosticar la situación de niñas, niños y adolescentes vinculados a estas situaciones de vulneración de derechos, lo cual permitiría a su vez plantear respuestas desde la aplicación de políticas u otras medidas administrativas o judiciales para hacer frente a este flagelo.

10. La aplicación de la *Ley N° 1680/01 Código de la Niñez y Adolescencia*, ha permitido la creación de instancias administrativas tales como: el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia, compuesto por un conjunto de acciones y organismos intervinculados y coordinados, con el fin de dar plena vigencia a los derechos del niño, niña y adolescente. Este Sistema está integrado por los Consejos Nacional, Departamental y Municipal. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, está integrado por representantes del ejecutivo a través de sus órganos ministeriales como; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el Poder Judicial a través del: Ministerio Público (MP) y el Ministerio de la Defensa Pública, además de representantes de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional.

11. Asimismo, se crea por Decreto N° 15201/01 del Poder Ejecutivo, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia con rango ministerial, constituyéndose en un órgano dependiente que debe facilitar la coordinación entre los diferentes niveles de organización del Sistema. Entre sus roles se menciona como la instancia responsable de hacer cumplir con las políticas elaboradas por el Sistema, poniendo en ejecución planes y programas que permitan impulsar las políticas públicas dirigidas a la atención efectiva de los problemas sociales que afectan a los derechos de la niñez y la adolescencia, constituyéndose en la base y motor principal para la coordinación entre las instituciones que trabajan con y por la infancia.

12. El Consejo ha logrado aprobar políticas y planes nacionales, así como los programas a ser ejecutados por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. Se pueden citar algunos:

(a) Política Nacional de Niñez y Adolescencia, (2003-2013) y un Plan Nacional de Acción (2003-2008);

- (b) Política de Restitución de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle;
- (c) Política Nacional de Atención a la Primera Infancia;
- (d) Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (2003-2008);
- (e) Plan Nacional de Prevención y Erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo de adolescentes (2003-2008);
- (f) Plan de prevención y erradicación del abuso y la explotación sexual (2008-2013);
- (g) Plan Nacional de Promoción de la calidad de vida y salud con equidad de la infancia y de la adolescencia (2010-2015).

13. ***Entre otras acciones se mencionan los siguientes programas en ejecución:***

- Programa de Universalización de Registro de Nacimiento y el Documento de Identidad Civil;
- Fortalecimiento de las Políticas Públicas en Niñez y Adolescencia;
- Propuesta Metodológica para la Elaboración de la Política Pública de Atención a Adolescentes Infractores;
- Planificación Estratégica de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

14. Nuestro país ha ratificado la mayoría de los tratados sobre Derechos Humanos, y se han logrado avances en la adecuación de la legislación. Sus disposiciones buscan responder a los principios de la CDN, se cuenta a la fecha con las siguientes legislaciones de protección tales como:

- Ley N° 1600/00 contra la violencia doméstica;
- Ley N° 1680/01 Código de la Niñez y Adolescencia;
- Ley N° 1938/02 sobre solicitud de asilo de niños no acompañados.

#### **A. Promulgación de leyes vinculadas al presente Protocolo facultativo**

15. Se pueden citar los siguientes cuerpos legales como medidas vinculadas al OPSC:

- (a) *Ley N° 2754/1990*, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- (b) Ley N° 1683/2001 que ratifica el Protocolo sobre la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW;
- (c) Ley N° 1925/2002, que ratifica la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad;
- (d) Ley N° 2134/2003, que ratifica el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños y la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía;
- (e) Ley N° 2396/2004, que ratifica el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, permitiendo ampliar las acciones previstas en el Código Penal, en lo que se refiere a la trata de personas con fines sexuales;

(f) Ley N° 2161/06<sup>5</sup>, que reprime el comercio y la difusión comercial de material pornográfico utilizando la imagen de niños o persona con discapacidad;

(g) Ley N° 3156/06, que modifica la Ley del registro civil para facilitar el registro de los niños que carecen de certificado de nacido vivo;

(h) Ley N° 3440/08, que modifica el Código Penal;

(i) Ley N° 2169/03, que establece la mayoría de edad, reitera que en caso de duda sobre la edad de una persona se presumirá siempre a favor de su condición de niño/a o adolescente;

(j) Ley N° 1657/2001, que ratifica el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que prohíbe las peores formas de trabajo infantil, y establece los lineamientos de acción inmediata para su eliminación. En marzo de 2005 se firma el Decreto N° 4951 por el cual se reglamenta la Ley N° 1657/2001 y se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso<sup>6</sup>;

(k) Decreto N° 3279/2004, por el cual se establece el 31 de mayo como Día Nacional contra el maltrato, abuso sexual y laboral de niñas, niños y adolescentes del Paraguay, y el 18 de junio como el día internacional de combate a la explotación sexual comercial infantil<sup>7</sup>;

(l) Decreto N° 4907/2005, por el cual se aprueba la conformación del Comité Nacional para la Protección Integral de la Niñez en situación de Calle – CONASICA;

(m) Decreto N° 5093/2005, por el cual se conforma la Mesa Interinstitucional para la prevención y combate a la trata de personas en la República del Paraguay.

16. Asimismo, en el **artículo 31 de la Ley N° 1680/01**, Código de la Niñez y la Adolescencia, se establece claramente la prohibición de la utilización a niñas, niños y adolescentes en el comercio sexual, y en la elaboración de producción o distribución, o publicaciones pornográficas, también el acceso a espectáculos pornográficos.

17. Este marco legal sí reconoce el problema y protege a las víctimas de explotación sexual comercial. Sin embargo, el Código Penal, cuenta con serias debilidades en este punto.

18. La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, es un delito según lo establecido en el Código Penal CP (Ley N° 1168/97). Si bien el comercio sexual es libre entre personas adultas y la prostitución no se constituye en delito, la trata de personas, el proxenetismo y la rufianería sí.

19. En cuanto a las medidas legislativas vinculadas al Protocolo se puede hacer mención de la Ley N° 2861/2006<sup>8</sup> "**Que reprime el comercio y la difusión comercial de material pornográfico utilizando la imagen de niños o persona con discapacidad**".

20. Ha cobrado importancia esta ley debido a su amplitud para clasificar y penalizar los delitos de esta naturaleza, antes no contemplados en el Código Penal paraguayo.

---

<sup>5</sup> Esta ley fue absorbida en el año 2008, dentro de las modificaciones del Código Penal, perdiéndose la especificidad en esta material.

<sup>6</sup> Entre los cuales se encuentra prohibición del trabajo en; la vía pública y ambulante; que impliquen el traslado a otros países y el tránsito periódico de la frontera nacional, trabajo nocturno (19:00 a 07:00); trabajo de modelajes con erotización de la imagen; trabajo infantil doméstico y el criadazgo. Se podrá autorizar el trabajo doméstico desde los 16 años, siempre que puedan estar garantizados los derechos de educación y salud.

<sup>7</sup> Como resultado de la indignación del asesinato y violencia sexual a una niña vendedora de hierbas medicinales en espacios públicos.

<sup>8</sup> En vigencia hasta el año 2008.

21. Algunos de los artículos innovadores de la ley se citan a continuación:
- **Artículo 7.** Establece además la obligación especial de denunciar, previéndose una pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa, para quien incumpliese con esta obligación.
  - **Artículo 8.** Prohíbe también el otorgar medidas sustitutivas o alternativas a la prisión Preventiva y de libertad condicional para los procesados por la comisión de hechos punibles descriptos en esta ley.
  - **Artículo 5.** Cuando el autor actuara comercialmente o como miembro de una banda que se ha formado para la realización de hechos señalados en los artículos anteriores, se aplicará lo dispuesto en los artículos del Código Penal referentes a la pena patrimonial y el comiso especial extensivo.
22. En cuanto a la **protección de derechos y garantías durante la persecución penal**, se deberán observar las siguientes disposiciones de protección de los derechos y garantías del interés superior del niño, niña y adolescente:
- Las imágenes que estén en poder del Ministerio Público, no serán entregadas a las partes ni exhibidas a terceros.
  - Se labrará un Acta del contenido de las imágenes, el cual quedará a disposición de las partes y tendrá siempre carácter reservado.
  - El imputado podrá estar presente en el momento de labrarse el Acta. Si no hubiese comparecido al acto por sí o por intermedio de su defensor, podrá solicitar al Juez de Garantías, que las imágenes le sean exhibidas en audiencia reservada a las partes. Sus observaciones se harán constar en actas.
  - Las imágenes no serán reproducidas, salvo cuando el juzgado disponga lo contrario, mediante resolución que sólo podrá fundarse en la conservación del medio de prueba. La parte que solicitó la medida podrá recurrir la resolución que la rechace. El Ministerio Público y la víctima podrán recurrir la resolución que la otorgue.
  - Las personas que accediesen a las imágenes, en razón a su función pública o actividad profesional, de acuerdo a las disposiciones de este artículo o de otras leyes, son personalmente responsables de evitar que su contenido sea total o parcialmente reproducido, difundido o divulgado (art. 9).
  - Se establece la sanción de entre 5 a 10 años de pena privativa de libertad por incumplimiento de las disposiciones más arriba mencionadas (art. 10)

## **B. El Código Penal paraguayo y sus modificaciones**

23. El Código Penal contempla como delito el abandono, con una pena privativa de libertad de hasta 5 años, aumentada hasta 10 si la víctima fuera hijo del autor.
24. En cuanto a la coacción sexual y violación, si la víctima fuera un menor de 18 años, la pena privativa de libertad establecida podrá ser de 3 a 10 años, presentándose el hecho de la minoría de edad de la víctima como un agravante.
25. Anteriormente el Código sólo establecía el tipo de trata de personas contemplando la misma a la luz de los fines de prostitución (art. 129). Con su modificación por Ley N° 3440/08, se introduce el tipo penal de trata de personas con fines de explotación sexual (art. 129 b)), personal y laboral (art. 129 c)).
26. El tipo de trata con fines de explotación sexual ya no se encuentra precisamente enfocado a la prostitución sino ya a cualquier acto sexual. Se establece una pena privativa

de libertad de hasta 9 años. En caso que la víctima sea menor de 14 años, la pena podrá aumentarse hasta 12 años de privación de libertad.

27. En cuanto a la trata con fines de explotación personal y laboral, se establece una pena privativa de libertad de hasta 8 años, la pena podrá ser aumentada hasta 12 años si dicha trata se realizara con la intención de traficar órganos. Sin embargo, la minoría de edad de la víctima no constituye un agravante en este caso.

28. El capítulo VI del Código Penal contempla todos los hechos punibles contra niños y adolescentes, anteriormente titulado "hechos punibles contra menores", en este capítulo se contemplan los siguientes tipos penales:

Cuadro I

**Hechos punibles contra niños y adolescentes tipificados en el Código Penal paraguayo**

<i>Tipo penal</i>	<i>Sanción establecida</i>
Maltrato físico de niños y adolescentes bajo tutela (art. 134)	Pena privativa de libertad de hasta 3 años o multa <sup>9</sup>
Abuso sexual en niños (art. 135)	Pena privativa de libertad de hasta 3 años o multa, pudiendo ser aumentada hasta 5, 6, 12 ó 15 años atendiendo las distintas circunstancias
Abuso sexual en personas bajo tutela (art. 163)	Pena privativa de libertad de hasta 3 años o multa
Estupro (art. 137) <sup>10</sup>	Multa
Actos homosexuales con personas menores (art. 138) <sup>11</sup>	Pena privativa de libertad de hasta dos años o multa
Proxenetismo (art. 139)	Pena privativa de libertad de hasta 5 años o multa
Pornografía relativa a niños y adolescentes (art. 140)	Pena privativa de libertad hasta 5 años o multa

29. El tipo penal de abuso sexual en niños, contempla además la misma pena para aquel que realizare actos sexuales frente a un niño o dirigidos a él, o si lo indujera a realizarlos ante sí o terceros.

30. Los agravantes contemplados son: si la víctima se encuentra bajo patria potestad del autor, realización del coito con la víctima, realización del coito con una víctima menor de 10 años y la concurrencia de agravantes.

31. Para el tipo penal de proxenetismo, se debe tratar de una persona mejor de edad a la cual el proxeneta haya inducido a la prostitución.

32. Si el autor actuara comercialmente, se podrá aumentar la pena hasta 6 años y si la víctima fuese menor de 14 la misma podría aumentarse hasta 8 años.

33. Es importante señalar que este Código introduce el tipo penal de pornografía infantil relativa a niños y adolescentes, en respuesta a la adecuación del marco normativo nacional a lo establecido por el presente Protocolo.

<sup>9</sup> Se como agravante el daño causado por el maltrato si el mismo se ajustase al tipo penal de lesión grave.

<sup>10</sup> Debe tratarse de una mujer, de 14 a 16 años para encuadrarse dentro de este tipo penal.

<sup>11</sup> Debe tratarse de víctima de entre 14 a 16 años.

34. ***El tipo penal contempla:***

- La producción de publicaciones que contengan como temática actos sexuales con participación de personas menores de 18 años, buscando excitar el apetito sexual o exhibir sus partes genitales con fines pornográficos.
- La organización, financiación o promoción de espectáculos (públicos o privados) en los que participe una persona menor de dieciocho años en la realización de actos sexuales.
- La distribución, importación, exportación, oferta, canje, exhibición, difusión, promoción o financiación de la producción o reproducción de publicaciones que contengan como temática la realización de actos sexuales con participación de menores de 18 años.

35. Se contempla como agravante la utilización de menores de 14 años, pudiéndose aumentar la pena hasta 10 años, tenencia de patria potestad, guarda o tutela de la víctima por parte del autor, utilización de la fuerza, violencia, amenaza, coacción, engaño, recompensa o promesa remuneratoria de cualquier índole, la actuación comercial por parte del autor.

36. Además se prevé la sanción de hasta 3 años de pena privativa de libertad o multa para la posesión de materiales pornográficos que incluyan la participación de menores de edad.

37. Al estar armonizada la legislación nacional al Protocolo, se cuenta con herramientas que hacen posible la aplicabilidad del mismo. Sin embargo, aún se cuenta con deficiencias especialmente en lo que hace a los mecanismos de denuncia y a las respuestas efectivas y oportunas que protejan a las víctimas y testigos ya que no se cuenta con un Programa de Protección a Víctimas y Testigos afectados por este problema.

### **C. La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, en cifras**

38. La Secretaría de Acción Social (SAS) en el marco de la implementación del Proyecto Amar apoyado por la Comunidad Europea<sup>12</sup>, realizó una investigación en el año 2001, focalizada en cuatro municipios: Asunción, Ciudad de Este, Hernandarias y Presidente Franco. Los resultados dan cuenta de aproximadamente unos 619 casos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes de entre 8 y 18 años, en lugares como; calle, burdeles, bares, clubes de baile y prostíbulos.

39. Se cuenta además con los resultados del Proyecto de OIT-IPEC, implementado en país, en especial en la zona de triple frontera, a través del cual se ha realizado un diagnóstico de la situación, arrojando como dato un total de *3.500 niñas, niños y adolescentes que viven en situación de violencia sexual en la triple frontera Argentina – Brasil-Paraguay*<sup>13</sup>. Este estudio menciona además, que de la cifra planteada, una gran parte, es identificada como víctima de explotación sexual, ligada sobre todo con el trabajo en calle.

40. En cuanto a otros datos se puede mencionar que el informe, del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de

<sup>12</sup> Esta investigación fue realizada por BECA y abarcó un estudio en las ciudades de Asunción, Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco, ciudades fronterizas con el Brasil y fue publicada en el año 2001.

<sup>13</sup> OIT. Sensibilización y Fortalecimiento Institucional. Colección de Buenas Prácticas y Lecciones aprendidas en prevención y erradicación de la explotación sexual comercial (ESC) de niñas, niños y adolescentes. Paraguay, 2005. Pág. 127.

Naciones Unidas, Sr. Juan Miguel Petit, del año 2004, da cuenta de que el problema de explotación sexual, está vigente en el Paraguay, y que existe vinculación de la explotación sexual con el crimen organizado.

41. La información recogida en el informe, coloca como una de las falencias más graves **al sistema de protección social y judicial**, señalando que han existido *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*. El Relator continúa diciendo que en la zona de triple frontera se puede ver *cómo hay poderes paralelos, fuertes y peligrosos, que operan y se benefician de la economía oculta generada por la explotación sexual*<sup>14</sup>.

42. En cuanto a una de las formas de explotación sexual, la relacionada a la trata de personas, también ha sido un fenómeno que ha ido instalándose como una práctica sistemática, sobre todo teniendo en cuenta el contexto de pobreza, inseguridad social y económica que ha generado condiciones favorables para que las redes nacionales e internacionales promuevan la trata de personas, principalmente la de mujeres, niñas, adolescentes y adultas.

43. Existe poca información sobre el tema, se cuenta con un estudio exploratorio realizado en Paraguay<sup>15</sup>, acerca de la trata de personas, en el cual se informa sobre casos relevados por la prensa entre los años 2000 y 2004. Entre los datos se mencionan que, el estudio realizado por la OIM en Paraguay<sup>16</sup>, da cuenta de datos registrados en prensa entre los años 2000 y 2004, señala por un lado que el 70% de los casos registrados corresponden a la trata internacional y el 30% a la trata interna.

44. La trata interna está invisibilizada en comparación con la externa, a lo que se suma su inexistencia como delito en el Código Penal paraguayo, vigente, por lo tanto no es denunciada y está naturalizada. Un ejemplo claro de ellos es la práctica aún muy vigente de la *criada o criado*<sup>17</sup>.

45. Si bien existen pocos estudios que puedan dar cuenta de esta situación, se tiene identificados, los lugares de destinos internacionales que históricamente han sido Argentina, y más recientemente España y otros países de Europa.

46. La trata de personas es un fenómeno que tiene una sustentación clara de dominación principalmente de las mujeres, lo que ligado a la explotación sexual lo convierte además en un doble negocio, muy rentable, que mueve muchos intereses y respaldado y/o promovido principalmente por altas autoridades policiales y políticas ligadas con redes de la mafia.

47. El informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, cuando hace referencia al Paraguay, menciona que ocupa el segundo lugar entre los países de origen de mujeres, niños, niñas y adolescentes tratados —cuyo país de destino es principalmente a Argentina y España— con fines de explotación sexual y trabajo forzado.

---

<sup>14</sup> La OIT reporta en el documento mencionado anteriormente que entre mayo de 2003 y abril de 2004 se realizaron 22 intervenciones desde el Ministerio Público, en locales donde se sospecho existía ESC y fueron presentadas 37 denuncias de ESC, de las cuales una resultó en pornografía y fue suspendido del juicio oral.

<sup>15</sup> OIM. La Trata de Personas en Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico o trata de personas con fines sexuales. Buenos Aires, 2005. <http://www.oim.inf>.

<sup>16</sup> OIM. La Trata de Personas en Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico o trata de personas con fines sexuales. Buenos Aires, 2005. <http://www.oim.inf>.

<sup>17</sup> Las niñas o niños que se encuentran en situación de criadas o criados carecen de todo tipo de protección legal o social, pues son entregados por sus familias —muchas veces— con engaños para que puedan estudiar y luego son explotados laboralmente, o sufren todo tipo de maltrato y abuso sexual. Esta práctica está legitimada socialmente y aceptada como beneficiosa para los niños y niñas pobres.

48. En el documento también se menciona que del total de 473 mujeres afectadas por este problema, se han encontrado 104 casos de niñas y adolescentes tratadas para fines sexuales.

49. El documento, da cuenta además de que existe una alta vulnerabilidad en las zonas de frontera, ya que en ellas el control es exiguo sobre todo en lo referente a la población de niñas, niñas y adolescentes, quienes pasan la frontera especialmente del Brasil, tanto la ida como la vuelta, sin ningún tipo de protección.

#### **D. La utilización de niñas, niños y adolescentes en pornografía**

50. En el año 2003 el Paraguay ratifica el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización en pornografía, asumiendo una responsabilidad para enfrentar este problema, sin embargo el marco penal, no contemplaba hasta el 2006, esta tipificación como delito. Por tanto los denunciados<sup>18</sup> no tuvieron repercusión positiva para las víctimas.

51. Recién a principios del año 2006 el Congreso aprueba la Ley N° 2861/06, relativa a *la utilización de niñas, niños y adolescentes en pornografía tipificada como delito en el país*, lo cual da lugar a un nuevo escenario para la visibilización del problema como delito y su sanción penal.

52. A pesar del marco jurídico, se debe considerar que culturalmente existen prácticas que podrían ser consideradas altamente pornográficas como los concursos de modelaje y belleza, sobre todo para mujeres adolescentes, muy promovidos por la prensa y financiados por empresas. Este tipo de hechos no es colocado en la agenda pública como un problema, sino más bien es analizado como una forma de participación "libre" y lucrativa para las niñas, niños y adolescentes y sus familias.

53. Las fotos eróticas, de niñas y adolescentes principalmente son constantemente expuestas en los medios de comunicación, especialmente escritos, y se encuentran en alza la producción de vídeos caseros en los que se muestra actos sexuales, explícitos muchos teniendo como parejas a adolescentes<sup>19</sup>. Estos materiales son de venta callejera, no tienen ningún tipo de restricción legal, y casi podría decirse con consentimiento social y el disfrute del morbo.

54. La cultura que aún es hegemónica, no coloca a las mujeres adolescentes como vistas como víctimas, razón por la cual, no se considera un "delito" comprar en la calle y/u ofrecer el vídeo de tal o cual adolescente ya que existe el supuesto de la "complicidad y del disfrute" de ésta con la persona de mayor edad que en la mayoría de los casos resulta ser su pareja sentimental.

55. Existen muchos vacíos tanto en el marco jurídico como en la aplicación de la justicia así como en políticas de atención integral a las víctimas que apunten a la prevención, sanción, atención integral, así como la garantía en el acceso a la justicia como una de las obligaciones del Estado paraguayo, dando cumplimiento a compromisos internacionales ratificados por nuestro país.

<sup>18</sup> El caso más conocido fue el del fotógrafo alemán Xiscatti, quien fotografió a niñas y niños campesinos, desnudos y colocó dichas fotografías en la red virtual. La falta de pruebas calificadas —según referencia de la fiscalía— permitió la desestimación del caso.

<sup>19</sup> Se conocen casos famosos de modelos que habían sido filmadas aún cuando eran menores de 18 años, aparentemente dando su consentimiento, sin embargo al ser utilizado para la venta se convierte en un producto en el cual se promociona pornografía adolescente. Existen otros casos en los que las y los mismos adolescentes se toman fotografías con sus teléfonos celulares y lo pasan a sus parejas y éstas a otras personas, o lo cuelgan en la red virtual.

56. El marco legal del país permite realizar las denuncias de situaciones de violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes, sin embargo estas denuncias no siempre pueden ser sostenidas por diversas razones, como la desprotección para las víctimas, impunidad, prejuicios sobre la conducta de la persona victimizada, entre otros.

57. En cuanto a los procedimientos de intervención judicial, cuentan todavía con sesgos fuertes, ya que se sigue pensando que las víctimas, sobre todo cuando son adolescentes son "prostitutas" y no personas explotadas sexualmente.

58. Se puede afirmar que la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales y tipos penales afines, no está incorporada en la legislación paraguaya, por lo que estas víctimas se encuentran desprotegidas en sus derechos como personas (derechos del niño-niña), como así también en su condición de víctimas y sus derechos como tales<sup>20</sup>. A esto se suma el enfoque del Código Procesal Penal paraguayo, que va dirigido principalmente a la búsqueda de la sanción y la obtención de las evidencias, desconsiderando así la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas<sup>21</sup>.

59. Un estudio del Código Penal paraguayo realizado por Köhn<sup>22</sup> en referencia a la explotación sexual comercial muestra algunos vacíos en cuanto a la tipificación de estos delitos, y se citan como ejemplo: en un artículo referente a la rufianería, no se tiene previsto agravar la pena en caso de que sean niñas, niños y adolescentes objeto de explotación sexual. Otro artículo que hace referencia a la regencia de casos de prostitución, tampoco cuenta con agravantes en caso de que el proxeneta involucre a niñas, niños y adolescentes, y la pornografía infantil no se encuentra tipificada como delito<sup>23</sup>.

60. Desde el año 2005 a mayo del 2007, se realiza un proceso de modificación del Código Penal y Procesal Penal desde el Parlamento, en este proceso se han podido presentar propuestas de modificación de la legislación, a los tipos penales relacionadas a delitos sexuales. Sin embargo, prácticamente ninguna de las mismas han sido contempladas en las modificaciones<sup>24</sup>.

61. Todo el capítulo referente a abuso sexual, explotación sexual, autonomía sexual y pornografía, no sólo es insuficiente, además viola el principio de garantía mínima presente en la legislación vigente. En cuanto al tema de utilización de niñas, niños y adolescentes en pornografía, la propuesta actual marca un retroceso en relación a la legislación aprobada tan sólo en el año 2006.

62. Se debe sin embargo señalar como avance la incorporación íntegra la tipificación del delito de trata de personas, adecuado al Protocolo de Palermo. Aún así debería ser tomado en cuenta que también propone un artículo denominado *Extrañamiento de Personas*, el puede confundir en el momento de la aplicación del tipo penal.

63. Está ausente en la propuesta la penalización a los medios de comunicación quienes —generalmente— exponen a las niñas, niños y adolescentes víctimas de estos delitos en las

<sup>20</sup> Martínez, Teresa y Barboza, Lourdes. Consultoras. Proyecto de Ley de Protección a en el proceso Penal a Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de violencia sexual. Presentado al Parlamento Nacional en el año 2004 por BECA.

<sup>21</sup> En Ciudad del Este, en el mes de noviembre del 2006, la policía nacional "arrestó" en la calle a un adolescente travesti con la excusa de que la misma era una trabajadora sexual, colocando en la misma la responsabilidad de su victimización.

<sup>22</sup> Köhn Gallardo, Marcos A. Aplicación de la legislación en Argentina y Paraguay. Asunción. OIT/IPEC, 2005.

<sup>23</sup> Recién a inicios del año 2006 se aprueba una ley que tipifica este delito.

<sup>24</sup> La SNNA junto con instancias de la sociedad civil, han presentado una nota al Presidente Duarte Frutos para pedir el veto de algunos artículos del Código, protegiendo el avance legislativo referente a la utilización de NNA en pornografía. El pedido del veto fue redactado, pero con muchos errores que no permitieron los cambios propuestos.

noticias, generando un imaginario perverso y no pocas veces colocando la responsabilidad del hecho en las mismas víctimas.

64. Se debe reconocer que en el país se han realizado esfuerzos en cuanto a la ratificación de los instrumentos internacionales, sin embargo la normativa es insuficiente, ya que la aplicación de estos instrumentos es mínima, en especial los tipos penales referidos a la ausencia de acciones específicas y de sanciones concretas.

## **E. Procesos iniciados para entender el problema y su abordaje desde distintas instancias**

65. En el año 2001 la CDIA, convocó a una mesa de trabajo, en la que se puedan incluir a instituciones del Estado, y otras organizaciones de la sociedad civil así como agencias de cooperación internacional, a fin de preparar la participación de Paraguay al Seminario Regional para América Latina y el Caribe y al Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial<sup>25</sup>.

66. Una de las estrategias utilizadas por este grupo fue la realización del primer Foro de Explotación sexual infantil: una reflexión para la acción<sup>26</sup> con el objetivo de colocar en la agenda pública el problema de la explotación sexual infantil, y plantear como una de las estrategias la conformación de una mesa interinstitucional de trabajo que pudiera dar elementos claros para la intervención desde una política de Estado.

67. Como resultado del foro, se instalan las bases para la conformación de una mesa tripartita representada por: CDIA-SAS-AMAR y UNICEF, posteriormente se unieron OIT-IPEC y UNFPA, así como otras instituciones del Estado como la SNNA. El desafío principal de la mesa, fue la elaboración de un Plan Nacional de Acción que aborde este problema.

68. En el año 2002, se inició un proceso de elaboración del Plan de Acción coordinado por la CDIA, con el apoyo de UNIFEC y OIT-IPEC.

69. En el año 2003, se sometió el borrador del plan a una consulta de validación de la propuesta con todos los sectores participantes y se ajusta tanto el contenido como la estructura del plan, obteniendo un documento final que es presentado a la Secretaría Nacional y al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

70. La OIT, a través del proyecto IPEC, focalizado en la triple frontera<sup>27</sup>, desarrolló un abordaje al problema de la explotación sexual. Entre las acciones en relación a ello, se pueden destacar: el diagnóstico del problema en Ciudad del este, la instalación de un comité local, seminario en la Triple Frontera,

71. En el año 2004, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia aprueba el Plan sectorial para la prevención y erradicación de la explotación sexual en el Paraguay. Se debe señalar que este plan está articulado y armonizado con el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia.

---

<sup>25</sup> El encuentro regional se realizó en la ciudad de Montevideo, y el encuentro mundial en la ciudad de Yokohama.

<sup>26</sup> Este evento fue apoyado por UNICEF y contó con la participación de representantes del sector público y de las ONGs, título del Foro: "Explotación sexual infantil, una reflexión para la acción".

<sup>27</sup> Esta triple frontera une las de; Brasil, Argentina y Paraguay y el proyecto se instala en la localidad de Ciudad del Este en nuestro país.

72. *Un importante avance en el tema de explotación sexual es el de la comprensión del problema como un problema social en el cual las niñas, niños y adolescentes deben ser consideradas como personas victimizadas y en la implementación de un modelo de abordaje desde una perspectiva integral*<sup>28</sup>.

73. En abril del 2005, por Resolución N° 5.093 del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), se creó e integró la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay<sup>29</sup>. Esta mesa tiene como misión principal orientar en las políticas y directrices de las acciones preventivas, sanción y combate a la trata de personas.

74. El MRE es el organismo ejecutor del proyecto PR-T1012 "*Apoyo a la lucha contra el tráfico de personas, especialmente mujeres, niñas y niños*", cuyo objetivo es ampliar el debate nacional sobre el tráfico de personas, particularmente de mujeres y niños, insertándolo en la agenda de protección de los derechos humanos, seguridad y justicia.

75. En el año 2005 se ha puesto en marcha una Oficina Regional en la ciudad fronteriza de Ciudad del Este para la detección y atención de casos sobre Explotación Sexual y para trabajar en el área de prevención. Esta oficina posteriormente quedó como Sede Regional de la SNNA, hasta la fecha. Desde este año la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, ha venido apoyando y/o financiando según los recursos disponibles, proyectos ejecutados por ONGs, que atienden la problemática de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

76. A fines de noviembre del año 2006, la SNNA inaugura otra Oficina Regional en la ciudad de Encarnación, la cual se instala para abordar principalmente el tema de la trata de niñas, niños y adolescentes, y la explotación sexual comercial.

77. Como una acción positiva en cuanto a políticas de atención se debe mencionar que el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia ha aprobado en el año 2006, *en el marco de las políticas de atención focalizada incluidas en el plan nacional y sectorial*, un manual, que presenta un modelo de atención, desde los diferentes sectores, a las víctimas de explotación sexual comercial<sup>30</sup>.

78. Asimismo la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República ha logrado habilitar en Asunción, en mayo de 2005, el Centro de Referencias a Víctimas y Familiares, donde se brinda asistencia legal, psicológica, médica y seguimiento para la reinserción de las víctimas del delito de trata de personas. También ha publicado un Manual de intervención en la Trata de personas con el apoyo de la Embajada de los EEUU, en el año 2006<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Entre las ONGs, que han tenido un trabajo más directo con este sector se pueden citar a Luna Nueva-Asunción y CEPARA- Ciudad del Este.

<sup>29</sup> Integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría de la Mujer, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, Secretaría Nacional de Turismo, Secretaría de Acción Social, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (Dgeec), Dirección General de Migraciones, Policía Nacional e Itaipú Binacional. Actualmente la mesa se ha ampliado integrando a otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

<sup>30</sup> Este documento es una adaptación de una serie de manuales editados por la OIT, en Colombia y trabajado por la ONG, BECA, hasta la fecha aún no ha sido publicado.

<sup>31</sup> Este manual ha sido elaborado por las abogadas Teresa Martínez y Lourdes Barboza del Centro de Estudios en Niñez y Juventud. CENIJU. Este manual es una herramienta inédita para el país, que

79. En el año 2008, a petición del Fiscal General del estado en sinergia con la Mesa Interinstitucional de trata de personas, se crea la unidad especializada en trata y explotación, del Ministerio Público. Esta dependencia tiene cobertura nacional y ha participado en los diversos operativos relacionados tanto a la trata de personas, mayores y menores de edad, así como en situaciones de explotación sexual, y en la producción, distribución y comercialización de material pornográfico que involucre a menores de edad.

80. Ha sido creada la Sección Especial contra la Trata de Personas, en la División Homicidios y Afines de la Policía Nacional. Los recursos humanos han adquirido en este tiempo mayor compromiso, capacitación y especialización. Así mismo ha sido creada la División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes en marco del proyecto denominado "*Atención Especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y género*". Estas oficinas se hallan actualmente ubicadas en la sede de las comisarías a nivel del área capitalina, Fernando de la Mora y en el interior del país, en Villarrica, Encarnación y Ciudad del Este; cuyos objetivos principales son los siguientes:

- (a) Garantizar que cualquier víctima de violencia reciba atención especializada y de calidad;
- (b) Facilitar que las personas, víctimas de violencia puedan ejercer plenamente sus derechos;
- (c) Garantizar la atención de casos de forma especializada respetando los Derechos Humanos;
- (d) Desarrollar mecanismos de trabajo articulado entre las instituciones gubernamentales competentes;
- (e) Brindar un espacio de orientación, contención, asesoramiento y atención.

## **F. Niñas y niños en procesos de adopción**

### **a) Antecedentes**

81. El Centro de Adopciones se crea a través de la Ley N° 1136/97 como autoridad administrativa central en materia de adopciones.

82. La institución abre sus puertas en marzo del año 1.999 y desde ese entonces se encuentra en funcionamiento y articulación con actores judiciales, tales como jueces, fiscales y defensores del área niñez, quienes derivan a niños y niñas susceptibles de adopción a fin de que se trabaje con ellos el derecho a una familia permanente.

83. Esta ley ha sido pionera en el país y establece un nuevo enfoque de trabajo para niños y niñas que se encuentran en situación de abandono o privados de su núcleo familiar, y establece que el trabajo que debe realizarse con estos niños y niñas debe incluir:

- La búsqueda y localización de la familia biológica del niño.
- El mantenimiento del vínculo con la familia de origen.
- Para aquellas situaciones en las cuales el niño o niña debe ser separado de su familia, formar parte de otra en forma transitoria o de formas de cuidado familiar, hasta tanto la situación de vida se resuelva.

---

permite a las instituciones conceptualizar el problema de la trata de personas e intervenir a partir de los roles que les compete.

84. Para la situación de resolución: si es posible que el niño vuelva a vivir con algún miembro de su familia, o que pase a formar parte de una nueva familia a través de la adopción.

85. El Centro de Adopciones fue la primera institución que a nivel país instaló un Programa de Acogimiento Familiar para niños y niñas a su cargo.

86. Desde el Programa de Acogimiento Familiar, familias interesadas en asumir transitoriamente el cuidado de niños y niñas eran capacitadas y acompañadas por un equipo interdisciplinario en esta tarea. Con esto se logró no sólo instalar a nivel país el acogimiento familiar como respuesta de protección a niños sin cuidado familiar, sino que además se inició una acción pionera que hoy, 10 años después, se cuenta con una trayectoria amplia en la temática.

87. El mismo año de su creación, el Centro de Adopciones también basado en el modelo de atención familiar desarrolló e implementó una modalidad de cuidado residencial para niños y niñas a su cargo. Esta entidad de abrigo fue denominada "Hogarcito" y consistía en la contratación de un grupo familiar a cuyo cargo se encontraban un máximo de 8 niños y niñas.

88. En el año 2009 se realizó un análisis institucional que incluyó la evaluación de las modalidades de cuidado transitorio a cargo de la institución y en relación al Hogarcito se observó que dicho modelo había sufrido transformaciones con el correr del tiempo. Que en la actualidad el clima, el espíritu y la rutina de la mencionada entidad se asemejaban más a un modelo institucional que a uno familiar o residencial, como había sido en un inicio.

89. Algunas de las observaciones realizadas en relación a los niños y niñas que se encontraban en el Hogarcito y a la rutina en dicho lugar, mostraban que:

(a) El tiempo de acogimiento alcanzaba fácilmente los 12 meses, lo cual atentaba el carácter transitorio del modelo.

(b) La población llegó a más de 20 niños y niñas, cuando no debía superar el número de 8 ó 10.

(c) El sistema de funcionamiento derivó en el encierro de los niños y niñas; ya que las únicas salidas se reducían principalmente a consultas médicas.

(d) La figura de la "madrina" o persona a la que los niños y niñas debían reconocer como referente afectivo principal, terminó ocupándose más de tareas administrativas que de los niños y niñas, y había mucha rotatividad en el personal a cargo del apoyo al cuidado de los niños.

(e) Existían serias deficiencias en el asesoramiento y la capacitación al personal asignado al Hogarcito.

(f) Casi no existían espacios de contención para las cuidadoras.

(g) Los niños y niñas allí acogidos poseían muchas de las características del síndrome de institucionalización.

90. Se observó además que esta situación obedecía no sólo a una dinámica interna instalada, sino a la ausencia de delineamientos claros y de la institucionalidad necesaria en relación a la concepción y dinámica de la Entidad, que permitieran que el espíritu de la misma perdurase más allá de los directores que asumían la conducción institucional.

**b) El cambio de modelo**

91. En el marco de dicha evaluación se observó que la modalidad de acogimiento familiar había dado muy buenos resultados, no así la del acogimiento residencial.

92. Por todo lo señalado, la decisión institucional no sólo a nivel de Centro de Adopciones sino también de SNNA fue priorizar formas de cuidado familiar por encima de las de cuidado institucional para los niños y niñas a cargo del Centro de Adopciones.

93. Es así como la decisión institucional incluyó el cierre del Hogarcito institucional y la derivación de niños y niñas a familias acogedoras de la institución y de otras organizaciones con quienes se tenía una alianza.

94. El trabajo de priorización del modelo familiar, incluyó también dos evaluaciones comparativas, una evaluación inicial del desarrollo evolutivo de cada niño y niña acogido en el Hogarcito en el mes de setiembre, y una segunda evaluación, de similares características tres meses después, lo cual coincidía con su tercer mes de acogimiento en una familia acogedora.

**c) Observación en niños menores de 1 año**

95. En el grupo de niños y niñas menores de 1 año, las áreas evaluadas fueron el desarrollo motriz, lenguaje, autonomía, socialización y cognición.

96. Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó en todos los niños de este rango de edad, avances muy significativos en el área motriz, del lenguaje y también en la socialización.

97. A pesar de haber transcurrido sólo tres meses, los niños lograron desarrollar habilidades que por su edad cronológica debían estar presentes mucho tiempo antes y que permitieron servir de escalón para la consecuente adquisición de nuevas habilidades en otras áreas en muy poco tiempo.

**d) Observación en niños de entre 1 y 2 años**

98. El retraso más importante en esta etapa se daba en el área del lenguaje, en autonomía y cognición.

99. Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó un avance más que significativo de todos los niños evaluados, principalmente en las áreas en lenguaje, autonomía, cognición y socialización.

100. Evidentemente, la posibilidad de establecer vínculos afectivos con otro u otros de manera individual y en el seno de una familia, a diferencia del tipo de vínculos que se establecen desde un modelo institucional, sirvió de base para el desarrollo de habilidades específicas en el área de lenguaje y su consecuente impacto en el área cognitiva y de autonomía.

**e) Observación en niños de entre 2 y 3 años**

101. En la primera evaluación de este grupo de niños y niñas, se observó mayor retraso principalmente en las áreas de lenguaje, cognición y socialización. Debido a la institucionalización más prolongada en este grupo de niños, así como de las experiencias que podemos suponer han vivido dada la edad en la que fueron derivados, se consideró un desafío aún mayor el avance en las áreas que debían ser estimuladas.

102. Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó una mejoría en general en todas las áreas evaluadas y especialmente en las áreas de lenguaje, cognición y socialización. Al igual que en el grupo anterior, el área de socialización, llama la atención significativamente ya que en todos los casos el retraso decreció en un 100%.

**f) El acogimiento familiar como política de atención a niños y niñas**

103. El desafío de apostar al acogimiento familiar como modelo de atención tiene que ver fundamentalmente con dos elementos. Por un lado, con la posibilidad de dar respuesta efectiva a la totalidad de niños y niñas derivados a la institución. Por otro lado, con el hecho de brindar respuestas de cuidado transitorio que respeten la protección integral del niño y la transitoriedad de la medida.

104. El objetivo principal en este sentido ha sido que cada una de las modalidades a ser implementadas (o continuadas) por el Centro de Adopciones se encuentren adecuadas al planteamiento de la Doctrina de Protección Integral, inspiradora de la Convención y Código de Niñez vigentes en nuestro país.

105. La función principal de las Familias Acogedoras será la de apoyar al niño o niña en situación difícil y a su familia definitiva por el tiempo que sea necesario, evitando la institucionalización, por lo tanto son familias complementarias y de apoyo a las familias que están atravesando una situación difícil. Por ello, promover y acompañar el vínculo con la familia biológica o adoptiva es otro de sus roles principales.

106. *Actualmente desde el Centro de Adopciones se implementan:*

107. **Familias acogedoras:** La institución cuenta, a partir de marzo del 2010 con un grupo de familias acogedoras voluntarias. Así también cuenta con dos convenios de cooperación interinstitucional para tal efecto:

- Con la Fundación Corazones por la Infancia, con quien se trabaja desde el año 2004, en el acogimiento familiar de niños y niñas.
- Con la organización Enfoqueniñez, con quien se inició el trabajo en la línea del acogimiento familiar en el año 2008, ampliándose en el año 2009 a acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo de niños y niñas atendidos.

108. **Entidad de Abrigo La Esperanza:** En el año 2006 se firmó un convenio con la Iglesia Anglicana, a partir del cual se cuenta con 5 cupos en dicha Entidad para el acogimiento de niños y niñas mayores de 6 meses de edad.

109. A mediados del año 2010, se realizó una Campaña de Difusión para captar nuevas familias acogedoras, a fin de aumentar la capacidad de respuesta, con lo cual se logró incorporar a 50 nuevas familias que se encuentran en proceso de evaluación.

110. Del 2009 al 2010 la capacidad de respuesta del Centro de Adopciones con la modalidad de acogimiento aumentó en un 43%, lo cual es una cifra muy alentadora.

111. Por otro lado, una cifra que muestra el buen trabajo realizado en materia de acogimiento familiar es que del total de familias acogedoras que han recibido a niños y niñas para su cuidado transitorio, sólo un 2% ha solicitado la adopción del niño o niña acogido. Esto evidencia el buen trabajo técnico realizado tanto en el proceso de evaluación y selección de familias, como también en la comprensión que las mismas tienen de su rol.

**g) En relación a las adopciones**

112. Desde el momento del inicio de su accionar institucional, en el Centro de Adopciones se han registrado 466 adopciones. Actualmente existen 80 personas en la lista de postulantes a la adopción.

113. A nivel institucional se ha iniciado un trabajo que apunta a promover la adopción de niños y niñas más grandes, así como también de niños y niñas con alguna discapacidad, entendiendo que la respuesta que actualmente tienen los niños y niñas con dichas características que no pueden vivir con sus familias biológicas es la colocación en instituciones, lo cual se busca evitar.

Cuadro II  
**Histórico de las adopciones realizadas en el país**

114.	Año	115.	Cantidades de adopciones registradas
116.	1999	117.	2
118.	2000	119.	27
120.	2001	121.	45
122.	2002	123.	34
124.	2003	125.	36
126.	2004	127.	44
128.	2005	129.	41
130.	2006	131.	57
132.	2007	133.	64
134.	2008	135.	61
136.	2009	137.	44
138.	2010	139.	11
<b>140.</b>	<b>Total</b>	<b>141.</b>	<b>466</b>

*Fuente:* SNNA (2010).

114. El mayor problema en relación a las adopciones continúa siendo el otorgamiento de guardas judiciales con fines de adopción.

115. Esto significa que personas interesadas en adoptar, más que acercarse al Centro de Adopciones a solicitar ser evaluados y puestos en el listado de familias que esperan adoptar, inician una búsqueda y contacto con el niño o niña que desean adoptar, solicitan al Poder Judicial la guarda correspondiente y esperan dos años antes de solicitar la adopción del niño o niña.

116. Esta práctica constituye una violación al espíritu de la Ley de Adopciones y le ha valido a nuestro país un señalamiento por parte del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, quien en la última reunión mantenida con representantes estatales de nuestro país en enero pasado, han señalado esta irregularidad como una falta de comprensión adecuada de la Ley de Adopciones por parte de jueces, que otorgan la custodia de niños a familias interesadas en adoptarlos, antes de que el niño o niña sea declarado en estado de adopción.

117. Del total de adopciones realizadas en los últimos 5 años, el 76% se realizó a partir de este procedimiento.

118. Fundamentalmente a partir de esta situación, es que se ha iniciado un proceso de revisión de la Ley de Adopciones a nivel país.

#### **IV. Restitución internacional de niñas, niños y adolescentes sustraídos**

119. En lo referente a la restitución internacional de niñas, niños y adolescentes fue consagrada la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia como autoridad central para la restitución internacional de menores de edad sustraídos por sus padres. Mediante Decreto N° 3230/04 del Poder Ejecutivo.

120. Esta designación se realiza en el marco de la aplicación de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores y la Convención

Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores. Ambas convenciones ratificadas por el Paraguay.

**A. Casos tramitados desde la unidad de restitución internacional**

**121. Octubre de 2009**

- Casos en trámite: 98
- Casos cerrados o finiquitados: 1
- Casos nuevos: 1

**122. Noviembre de 2009**

- Casos en trámite: 101
- Casos cerrados o finiquitados: 0
- Casos nuevos: 3

**123. Diciembre de 2009**

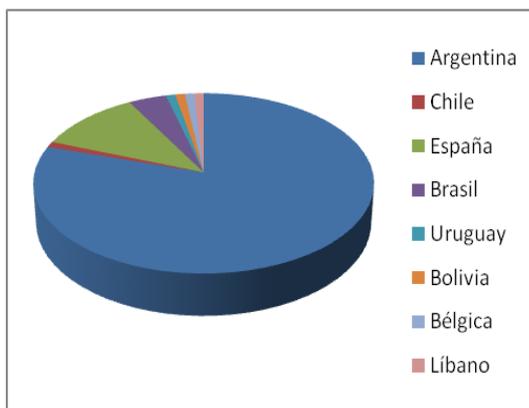
- Casos en trámite: 101
- Casos cerrados o finiquitados: 1
- Casos nuevos: 0

124. En este período la mayoría de los casos tramitados ante esta Autoridad Central son con la República Argentina. También se gestionan casos con España, Brasil, el Uruguay, Bolivia, Chile, el Líbano y Bélgica. Se adjunta a este informe una planilla mensual acompañado del gráfico con el número de casos distribuidos por países.

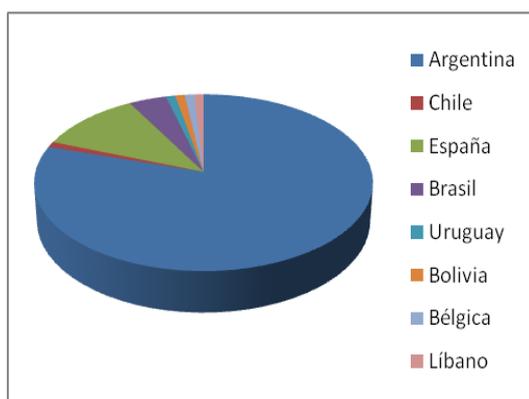
Cuadro III

**Número de casos de restitución distribuidos por países, octubre-diciembre 2009**

<i>Octubre de 2009</i>	
Argentina	78
Chile	1
España	10
Brasil	4
Uruguay	2
Bolivia	1
Bélgica	1
Líbano	1
<b>Total</b>	<b>98</b>

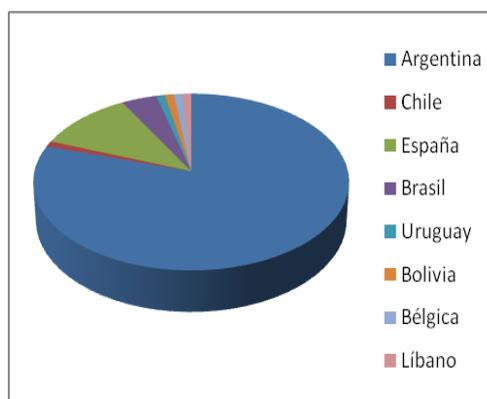


<i>Noviembre de 2009</i>	
Argentina	81
Chile	1
España	11
Brasil	4
Uruguay	1
Bolivia	1



Bélgica	1
Líbano	1
<b>Total</b>	<b>99</b>

<i>Diciembre de 2009</i>	
Argentina	81
Chile	1
España	10
Brasil	4
Uruguay	2
Bolivia	1
Bélgica	1
Líbano	1
<b>Total</b>	<b>101</b>



125. En cuanto a las limitaciones se pueden citar:

- La falta de recursos humanos, lo que dificulta el seguimiento de expedientes que se encuentran en proceso, tanto en la capital como en el interior del país;
- La falta de un fondo para envíos de encomiendas al interior y al exterior del país. También para el pago de notificaciones judiciales, fotocopias, etc.;
- La falta de una línea telefónica directa para llamados a celulares y llamadas internacionales y utilización de fax para envíos internacionales.

## V. Medidas de apoyo a las poblaciones en situación de vulnerabilidad

126. El estado paraguayo ha avanzado en la adopción de medidas para integrar a las poblaciones de vulnerables. En consonancia con el plan nacional de acción, se visualizan planes y programas de protección especial para niños y niñas de comunidades indígenas y rurales. Es por ello que la SNNA ha promovido y apoyado el diseño y ejecución de programas y planes a nivel departamental y municipal para la atención de estos niños dentro de su entorno familiar y comunitario.

127. La Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con el objetivo de fortalecer el Sistema Nacional de Promoción y Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, a través de una cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se halla ejecutando acciones que pretenden generar y socializar conocimientos sobre la implementación de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia, a través de evaluaciones, sistematizaciones, investigaciones y creación de un sistema de información; diseñar y pilotar modalidades de intervención con la niñez y la adolescencia, de 0 a 18 años, que permita atender a grupos de niños/as y adolescentes en situación de vulneración de derechos en seis municipios de seis departamentos del país; instalar procedimientos de gestión y seguimiento a través del diseño de planes municipales y departamentales y la creación de indicadores; y constituir a la SNNA en un centro de referencia para dinamizar y facilitar el funcionamiento adecuado del Sistema.

128. La SNNA desarrolla también programas que permiten intervenir sobre situaciones de discriminación que afectan dramáticamente a las víctimas de la misma, dando prioridad

y relevancia al plan nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, plan nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo de los adolescentes, a la labor de la mesa interinstitucional para la prevención y combate de las tratas de personas y el programa de atención integral a la niñez en la situación de calle.

129. En el año 2005 el Poder Ejecutivo promulgó un decreto aprobando la conformación del Comité Nacional para la Protección Integral de la Niñez en Situación de Calle (CONASICA), presidido por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, e integrado por otras carteras del estado y así también por organizaciones no gubernamentales.

130. Su programa de implementación tiene como objetivo la restitución de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, desarrollándose en tres etapas: abordaje, desintoxicación y reinserción familiar u hogar/albergue. La implementación de este programa ha permitido el fortalecimiento institucional de 4 hogares de acogida y la atención de de niños/as con adicción, derivándolos a hogares o centros con experiencia para su rehabilitación.

131. Con el programa de atención integral a niños, niñas y adolescentes en las calles de Asunción (PAINAC) se han asistido y albergado a más de 1100 niños, reinsertando a un total de 108 niños/as con sus padres biológicos. Este programa se encuentra dirigido a niños y niñas de 6 a 14 años en situación de abandono y desvinculación familiar en las calles de la capital.

132. Una de las estrategias de denuncia y orientación que se han implementado con éxito es el programa nacional "FONO AYUDA, 147"<sup>32</sup>. El mismo consiste en un servicio de atención telefónica a niños/, niñas y adolescentes ante situaciones de vulneración de derechos, especialmente en situación de maltrato brindando orientación psicológica, social y legal. Esta línea telefónica ha sido promocionada para la atención a situaciones de trata específicamente en la triple frontera (Brasil, Argentina y Paraguay).

133. Conforme a datos suministrados por el Centro de Referencias de Casos (FONO AYUDA) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia se pueden mencionar los siguientes datos estadísticos relacionados a explotación sexual, trata, entre otros:

#### Cuadro IV

#### Datos estadísticos relacionados a la explotación sexual, trata y otros

<i>Vulneraciones</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Enero-octubre de 2010</i>	<i>Total</i>
Explotación Sexual	2	17	18	2	<b>39</b>
Trata	1	2	1	9	<b>13</b>
Explotación Sexual Infantil (Pornografía)	-	3	-	-	<b>3</b>
Comercialización de artículos prohibidos	-	-	2	-	<b>2</b>

*Fuente:* SNNA (2010).

134. Como datos específicos relacionados a las estadísticas contempladas desde el tercer Trimestre del año 2009 suministrada por la Unidad de Prevención y Asistencias a niños y niñas víctimas de trata y explotación sexual se cita las siguientes cifras:

<sup>32</sup> Este servicio telefónico fue iniciado por la ONG BECA con apoyo del UNICEF y Plan Paraguay y posteriormente transferido a la Secretaría Nacional, en el año 2008. En el año 2009 se convirtió en un programa de la Secretaría con su presupuesto.

Cuadro V  
Casos atendidos en el tercer trimestre del año 2009

Casos atendidos	Sexo/edad	Tipificación	Año
38	79% (30) sexo masculino	79% (30) trata con fines de explotación laboral	2009 Tercer trimestre
	21% (8) Sexo femenino	16% (6) trata con fines de explotación sexual	
50	64% (32) Sexo Masculino	66% (33) trata con fines de explotación laboral	2009 Cuarto trimestre
	36% (18) Sexo Femenino	16% (8) trata con fines de explotación sexual	
		18 (2) víctimas de ESNNA	
11	100% (11) sexo femenino	18% (2) víctimas de trata con fines explotación laboral	2010 Primer trimestre
		82% (9) víctimas de explotación sexual	
7	85,7% (6) sexo femenino	14,3% (1) trata con fines de explotación sexual	2010 Segundo trimestre
	14,3% (1) sexo masculino	14,3% (1) víctima de trabajo de personas	
		14,3% víctima de violencia	
		57% (4) víctima de explotación sexual	
<b>Total: 106</b>	<b>Sexo masculino: 63</b> <b>Sexo femenino: 43</b>	<b>Trata con fines de explotación laboral: 65</b> <b>Trata con fines de explotación sexual: 15</b> <b>Explotación Sexual: 24</b> <b>Tráfico de personas: 1</b> <b>Violencia: 1</b>	<b>Desde julio de 2009 a junio de 2010</b>

Fuente: SNNA (2009)

135. Se han impulsado actividades para combatir la explotación sexual infantil a través de la integración de planes sectoriales nacionales, la promoción, diseño y ejecución a nivel municipal de acciones destinadas a combatir la explotación sexual en las calles y en los locales, impulsar la normativa municipal y nacional vigente para la explotación sexual, impulsar la aplicación efectiva de las garantías judiciales de protección y reparación de daños a las víctimas de explotación sexual, maltratos y abusos.

136. La Mesa Interinstitucional cuenta con Protocolos redactados por la misma, como: "Atención a las Víctimas de Trata de Personas"; de "Atención en Conjunto a las Víctimas de Trata de Personas (Argentina, Brasil, Paraguay)"; de "Actores Clave en Materia de Prevención, Atención y Aplicación de la Ley"; y del "Manejo de la Información".

137. Entre las acciones de la mesa, se destacan:

- La realización de **campañas de difusión**, de sensibilización y prevención, en todos los ámbitos del gobierno y la ciudadanía. Entre ellas cabe destacar la última campaña realizada en diciembre de 2009: "**Trata de Personas = Esclavitud Moderna, eñantendeporâke..!**".

- Capacitación a los funcionarios administrativos para brindar un trato más digno y humano a los migrantes, con especial atención a la condición de niños, niñas y mujeres migrantes que constituyen los sectores más vulnerables y expuestos a todo tipo de explotación y abusos.
- Capacitación a los funcionarios de la Dirección General de Migraciones en la identificación de documentos fraudulentos en el Centro Regional de Capacitación para Latinoamérica en Lima, Perú y en la ciudad de Foz de Iguazú, en el mes de octubre de 2009.
- Resolución N° 090, de fecha 23 de abril de 2010, en la cual se establece la obligatoriedad de consignar el número de Asiento del Pasajero en las boletas de embarque/desembarque a ser llenados por los pasajeros de las distintas líneas aéreas habilitadas en nuestro país, de conformidad a un compromiso asumido por la Dirección General de Migraciones ante la Mesa Interinstitucional para el Combate de la Trata de Personas.

138. En el ámbito del MERCOSUR se inició el Programa para la Asistencia Integral de Víctimas del Tráfico de Personas en el Área de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, en agosto de 2009, se contó con capacitación técnica y financiera de los responsables de proyectos de la oficina de MRF-Buenos Aires como también con el apoyo del representante de la OIM en Asunción.

139. Como resultado de la unión y coordinación de trabajos se conformó un gran equipo y como resultado tenemos la plena marcha y ejecución del Programa en las tres ciudades fronterizas. La meta fijada en el proyecto es atender a 80 víctimas de trata en los tres países. Hasta noviembre del 2009 se ha cumplido 25% de la meta propuesta. Se inició el proceso de atención integral en las respectivas instituciones, priorizando los casos que involucran a niñas/niños menores.

140. Dentro del Programa de Apoyo a la Lucha contra la Trata de Personas especialmente, mujeres, niñas y niños con el apoyo del BID, se creó una ficha de Registro de víctimas de trata de personas en Paraguay. Así como el estudio estadístico por parte de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación del Gobierno Nacional.

141. La Mesa Interinstitucional está trabajando en la elaboración de Políticas Públicas a nivel Nacional para el Combate a la Trata de Personas en el Paraguay con la cooperación técnica del UNICEF y el Fondo para el Logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio. Los ejes estratégicos y las líneas de acción se enfocan en:

- (a) Prevención;
- (b) Protección y Atención Integral a personas víctimas;
- (c) Investigación, persecución, juzgamiento y sanción penal;
- (d) Cooperación local, nacional e internacional;
- (e) Vigilancia y monitoreo.

142. En lo que hace al **plan nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes de la república del paraguay**, se realizó en el mes de marzo de 2010 una reunión entre representantes del gobierno y de la sociedad civil a fin de evaluar el referido plan.

143. La SNNA ha definido entre sus ejes estratégicos 2008 – 2013 la *"articulación con actores claves para la implementación de políticas públicas, direccionadas a la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y vinculadas a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes"*.

144. En ese marco, a través de la Resolución N° 15/08 la institución ha creado una dependencia especializada e interdisciplinaria con la denominación de **Unidad de Trata y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes**, que actualmente se encuentra en un proceso de transición y fortalecimiento por lo que constantemente revisa los instrumentos y las intervenciones que realiza.

145. Con apoyo de otra unidad institucional, el **Centro de Referencia de Casos**, que *atiende a niños, niñas y adolescentes con diversas situaciones de vulneración*, se proporcionó asistencia técnica y material a víctimas de trata y explotación sexual.

146. **Abordajes:** en el año 2009, se realiza en convenio con la ONG Global Infancia el proyecto "Iniciativas para Fortalecer el Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño, Niña y Adolescente y su capacidad de respuesta ante la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y la trata de personas, denominado "Para llegar a tiempo" con la modalidad de formación de formadores centrados en los municipios de Capiatá, Itauguá y Caaguazú.

147. La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, desde su unidad especializada brinda atención dando énfasis a la situación del o la adolescente procurando su empoderamiento, la restitución y la protección de derechos desde la doctrina de la protección integral y un enfoque de género, generando conciencia acerca de cómo la problemática afecta a las niñas, niños o adolescentes de acuerdo a la vulneración afectada. La perspectiva de género es un enfoque que el equipo necesita reforzar y se marca como una de las debilidades institucionales.

148. No obstante, se han identificado puntos centrales en el trabajo con adolescentes víctimas de explotación sexual y trata que se relacionan con la autopercepción de sí mismas como sujetas con los mismos derechos que los varones así como la igualdad en cuanto al acceso de servicios comunitarios y opciones laborales.

149. En el ámbito laboral, se busca que la o el adolescente reconozca sus potencialidades y logre visibilizar sus posibilidades de acceder a diversas actividades laborales con los mismos derechos que los varones o personas de otros niveles económicos. Estas actividades laborales, incluyen por lo general oficios que les permitan acceder de manera rápida e independiente a un beneficio económico, sin embargo, no se centran única y exclusivamente en las actividades estereotipadas socialmente como femeninas.

150. En la tarea de seguimiento realizada a las familias principalmente nucleares, se presta especial importancia a que estas logren reconocer a sus hijas o hijos como víctimas de situaciones de engaño y explotación y no como rebeldes o situación de prostitución.

151. En el año 2009 desde la SNNA se reactivó la Mesa Interinstitucional para la Erradicación de la ESCI, por lo que se solicitó a cada una de las instituciones participantes una designación formal (por resolución institucional), con el fin de obtener el involucramiento de los actores institucionales y el formalismo de los compromisos. Actualmente se halla en proceso de elaboración los objetivos generales, específicos y los lineamientos de las funciones de la Mesa. Es posible mencionar que uno de los objetivos inmediatos es obtener su reconocimiento a nivel nacional, mediante decreto del Poder Ejecutivo.

152. Se realizó un estudio exploratorio con niñas transgénero víctimas de explotación sexual, con el objetivo de explorar caminos de respuesta institucional a partir de la demanda de las propias víctimas realizado con asistencia técnica de la OIT.

153. La Unidad de Trata y Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes de la SNNA, ha participado y organizado varias jornadas de capacitación tanto para sus integrantes como para agentes que tienen intervención en situaciones de trata y explotación sexual.

154. En el último año, se han desarrollado varias iniciativas en ese sentido, tal como el Proyecto *"Intercambio de experiencias y Marco Normativo argentino en torno a la lucha contra la trata de persona con énfasis en niñez y adolescencia"* implementado entre la SNNA y el Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina a través de su Secretaría Nacional de Niñez y Familia, en cuyo marco se realizaron seis jornadas de capacitación a actores y actrices locales sobre trata de personas y explotación sexual a niños, niñas y que se llevaron a cabo en Asunción, Encarnación y Ciudad del Este.

155. Estas capacitaciones estuvieron dirigidas a funcionarias y funcionarios de la SNNA que realizan atención directa, tanto en la Unidad Especializada, el Centro de Referencia de Casos, educadoras y educadores de calle y del Centro de Adopciones. También fueron dirigidas a integrantes de la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas de la República del Paraguay y a agentes de justicia (Jueces y Juezas, Defensoras/es Penales y de la Niñez y Adolescencia, Fiscalas/es), responsables de las Consejerías Municipales por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes —CODENI—, agentes especializados/as de la Policía Nacional en la temática de la trata, funcionarias/os de Migraciones, agentes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, docentes y otras personas interesadas.

156. En las jornadas se analizaron la conceptualización de trata, sus fines, los elementos de su tipo penal y la atención especializada a víctimas, la revictimización realizada por los medios de comunicación e instituciones en general por el desconocimiento de la temática.

## **VI. Cooperación con otras instituciones y organizaciones**

157. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia ha firmado un Convenio de Cooperación con la Alianza conformada por las organizaciones no gubernamentales Base Educativa y Comunitaria de Apoyo —BECA— y el Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina —CECTEC—. Estas dos organizaciones implementan el *"Proyecto de Erradicación Progresiva de la Explotación Sexual y Trata de personas con fines sexuales de niños, niñas y adolescentes en Encarnación PEPO JERÀ"* que incluye la habilitación y funcionamiento del *Centro Abierto de Atención Diurna (CADI)* destinado a víctimas de trata y explotación sexual en la Ciudad de Encarnación.

158. Este servicio incluye atención directa a adolescentes víctimas desde abordajes en calle y recepción en el Centro Abierto donde se tiene alimentación, atención a la salud con énfasis en la sexual y reproductiva, asistencia psicológica. El proyecto se orienta a la restitución de los derechos de las usuarias introyectando la perspectiva de género en sus abordajes, así como también a la sensibilización y prevención de la trata y la explotación sexual en comunidades aledañas a Encarnación. La SNNA se ha comprometido a apoyar técnicamente las acciones realizadas por el Proyecto "Pepó Jerá", así como a realizar la vinculación con las instituciones gubernamentales de la región.

### **A. Articulación nacional**

159. A partir de la creación de la "Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República de Paraguay", también, se conformó la Unidad de Trata y Explotación Sexual de la SNNA que dirige uno de sus componentes.

### **B. Articulación regional**

160. En el marco de los Proyectos mencionados, en los meses de noviembre de 2009 y marzo de 2010 se realizaron reuniones de coordinación de acciones entre autoridades paraguayas y argentinas (tanto federales como provinciales).

161. En la misma participaron unidades especializadas en trata de personas de la Policía Nacional, del Ministerio Público, del Ministerio de Relaciones Exteriores (Coordinación General), del Poder Judicial, del Ministerio de la Defensa Pública y de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia de Paraguay así como integrantes del Proyecto Pepo Jerá; por parte de la República Argentina asistieron representantes de la Dirección de Trata de Personas y Explotación Sexual del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Derechos Humanos y de la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Misiones.

162. Como resultado se logró coordinar acciones para la atención de víctimas de ambos países y establecer canales de comunicación para el accionar conjunto.

163. Asimismo, se encuentra en vigencia la implementación del proyecto "*Estrategia regional de lucha contra la trata de niños, niñas y adolescentes*" que pretende lograr la implementación de una red regional para enfrentar la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en las fronteras de los países del Mercosur.

164. Su implementación abarca 15 municipios de fronteras comunes entre Brasil y Argentina, Paraguay y Argentina, Brasil y Uruguay y la triple frontera de Paraguay, Argentina y Brasil, a través de la cooperación de las denominadas Ciudades Gemelas".

165. Las y los beneficiarias/os del proyecto son niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo y sus familias que viven en las ciudades seleccionadas a través de la cooperación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que operan los servicios de prevención, atención, defensa y responsabilización en el área de los derechos del niño y del adolescente.

166. **Actividades realizadas para la prevención y sensibilización de la temática:** Dentro del proyecto "*Intercambio de experiencias y el marco normativo argentino en torno a la lucha contra la trata de personas con énfasis en niñez y adolescencia*", se realizó en el mes de abril de 2010 una jornada de capacitación sobre trata de personas y explotación sexual para actores locales, en la sede regional de Ciudad del Este de la SNNA, con la presencia de representantes del Ministerio Público, CODENI, Defensoría del Pueblo y ONG.

167. Dicho proyecto es llevado en conjunto con el FOAR, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez y Familia de la República Argentina y la SNNA de la República del Paraguay; planteando como objetivo general el conocimiento de marcos jurídicos e intercambio de experiencias exitosas en materia de lucha contra la trata de personas ente ambos países, a fin de acordar mecanismos coordinados para asistir a las víctimas.

## C. Desafíos

168. La Unidad de Trata y Explotación Sexual de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia se encuentra en un proceso de consolidación institucional y aunque fue creada hace varios años, no cuenta con presupuesto propio que le permita satisfacer sus necesidades en forma óptima. En este momento, se busca a través de la cooperación nacional e internacional consolidar un equipo humano que realice una asistencia y acompañamiento de las víctimas de trata y explotación sexual, con un enfoque de derechos y perspectiva de género, así como también la provisión de las necesidades materiales o gestión de las mismas y de los servicios requeridos para la restitución efectiva de los derechos vulnerados.

169. **La SNNA** realiza acciones de prevención, atención y asistencia, acompañando programas de reintegración de las víctimas y desarrolla campañas de sensibilización pública. Entre las acciones anteriormente mencionadas se destacan:

- La creación del centro de referencia de mujeres víctimas de trata mujeres, niños y niñas en el Paraguay, en el año 2005, a través de la cooperación del Gobierno de Estados Unidos. En este centro se reciben denuncias, se ofrece atención psicológica, legal y social a las víctimas.
- Difusión del plan nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual de niños/as y adolescentes.
- Capacitación a agentes de la policía nacional y de dos ciudades fronterizas en el "rol de a PN en la lucha contra la explotación sexual y comercial infantil, en conjunto con el MI, PN y la OIT.
- Desarrollo de la campaña de sensibilización sobre la explotación sexual involucrada al turismo, en conjunto con la SENATUR y la OIT.

170. En atención al problema de trata de personas en la frontera, se han establecido en Ciudad del Este 127 instituciones educativas de gestión oficial, 8 de gestión privada subvencionada y 97 de gestión privada, recibiendo capacitación sobre la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: 1.147 adolescentes, 200 madres, 115 padres y 52.000 estudiantes.

## VII. Protección de testigos

171. El centro de atención a víctimas y testigos del MP, brinda asistencia multidisciplinaria a todas aquellas personas que hayan sido víctimas directas e indirectas de hechos tipificados en la ley penal, esta dependencia fue creada para atender sensiblemente las necesidades de las víctimas de delitos apoyándose en la psicología, el trabajo social y el derecho para lograr su cometido.

172. Este centro apoya técnicamente a las distintas unidades fiscales, acompañando a las víctimas en las distintas instancias del proceso, así como la elaboración de evaluaciones victimológicas multidisciplinarias, constituyéndose en un espacio de contención, apoyo y orientación biopsicosocial para las víctimas y sus familiares, en conformidad con la legislación procesal penal vigente.

## VIII. Trabajo infantil

173. La mitad de la población menor a 18 años es pobre y esto ha impulsado en gran parte de los casos al trabajo infantil.

174. El listado de trabajo peligroso es fruto de un proceso liderado por la Comisión Nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo de los adolescentes (CONAETI), creada por *Decreto Presidencial N° 18835/02*, que involucró a organizaciones de trabajadores y empleadores, instituciones del gobierno, especialistas, ONGs, actores comunitarios a nivel nacional e incluso niños, niñas y adolescentes, quienes a partir de consensos alcanzados de manera participativa, determinaron la existencia de 24 tipos de actividades que deben ser clasificadas como peligrosas.

175. A pesar de las disposiciones contenidas en la legislación nacional para establecer protecciones especiales para los adolescentes trabajadores y la prohibición del trabajo infantil, la situación de pobreza que afecta a gran parte del país, ha conducido al trabajo a un elevado porcentaje de niños/as y adolescentes.

176. La pobreza y la exclusión social no solo implican privaciones concretas a nivel de nutrición, salud y educación, sino que va asociada a estrategias de supervivencia familiar, como lo es el trabajo infantil. La prevalencia de esta práctica aumenta las posibilidades de

los niños de contraer enfermedades, ser víctimas de abuso para la explotación sexual y reduce o anula la posibilidad del niño de acceder a la educación y la recreación.

### **Programa abrazo para la erradicación del trabajo infantil en las calles**

177. En Noviembre del 2008, en el marco de un ordenamiento del Estado el Programa Abrazo ejecutado al tiempo de su instalación por la Secretaría de Acción Social, con el objetivo de obtener la disminución progresiva del trabajo infantil en las calles, fue trasferido a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia mediante la promulgación del Decreto N° 869 del Poder Ejecutivo de fecha 18 de noviembre de 2008.

178. Al tiempo de hacerse efectivo el traspaso del programa se plantea un rediseño del mismo, conservando el marco referencial, el objetivo y los componentes básicos, agregándose un componente de primera infancia para el abordaje de la problemática de niños y niñas menores de 5 años que son utilizados para la mendicidad en vía pública.

179. **Componente calle** – Estrategia de intervención

Los componentes son:

a) *Focalización*

180. Presencia de educadores en los cruces de calles donde se encuentran niños y niñas realizando actividades económicas. Relevamiento de datos, contacto con los niños, niñas, jóvenes y actores sociales, presencia continua. La focalización se realiza como único servicio por lo menos durante un tiempo acordado con el educador de calle, según el comportamiento de la situación en los focos. Debido a la necesidad de contar con una línea basal precisa en cuanto a cantidad de niños/as trabajadores/as en la vía pública, detectar todos los focos donde trabajan e iniciar el vínculo con los niños/as a través de la presencia del educador/a en calle.

181. El Acompañamiento en calle consiste en la presencia periódica del Educador de calle en los espacios públicos, cruces de calle, avenidas de mayor concentración de niños/as, jóvenes y adultos que realizan alguna actividad económica, denominado para el programa Focos. (10 distritos del departamento Central y Ciudad del Este).

182. Con este servicio el programa pretende que realmente se beneficie a la población indicada: Niños/as que trabajan en espacios públicos, por lo que el educador de calle será quien capte a los niños/as trabajadores para su participación dentro del programa y su seguimiento posterior.

183. El Acompañamiento en calle cuenta con un proceso determinado de trabajo:

- Observación: es el sondeo del movimiento de los focos y de los niños trabajadores. En cuanto a los focos se investiga el movimiento de las calles donde existe mayor concentración de personas. Por su parte con los niños/as trabajadores se presta atención al horario, permanencia y actividades que los niños/as realizan en los focos. Es importante destacar que en este punto no se realiza ningún contacto con los niños/as.
- Focalización: es la confección del mapeo de calles y avenidas de mayor concentración de personas en los distritos definidos por el programa para la realización del contacto y vinculación con los niños/as.
- Reconocimiento: Es la etapa donde el educador de calle realizará los primeros contactos con los niños/as, jóvenes y adultos que se encuentran trabajando en los focos que se incorporan al programa. En esta etapa se realiza un censo de niños/as trabajadores en donde se recaba una información detallada acerca del niño/a

censado, cuyos datos servirán para la realización de contacto con las familias de los mismos.

- Vinculación: Etapa donde el educador de calle debe lograr el vínculo de relaciones con los niños/as basados en la confianza. Este proceso se fortalece con la presencia periódica del educador de calle en los focos, donde se mantiene una interlocución entre educador de calle y los niños/as iniciándose un proceso de reeducación.

184. Dentro del proceso de vinculación se realizará la captación de niños/as para los centros abiertos y una vez que los niños/as trabajadores ingresen a los centros será el mismo educador quien realice el seguimiento de los mismos en cuanto a la permanencia y disminución de horas en la calle de los focos. Además el educador de calle será el referente o de puente de enlace con los servicios o recursos comunitarios existentes.

185. **Objetivos acompañamiento en calle:**

- Identificar a posibles beneficiarios en los focos definidos por el programa.
- Monitorear la presencia en calle y espacios públicos (focos) de los niños/as del programa.

186. **Componente centro abierto** – Centro de atención integral del niño/a Organización del Centro

187. **¿Qué es un centro abierto?**

188. Es un espacio físico (una casa por lo general) donde se puede generar alternativas de cambio de una manera más estructurada a través de actividades formativas y de carácter sociocultural.

189. La educación es fundamental, especialmente entre los niños/as en situación de vulnerabilidad, para que pueda tener un buen desempeño escolar. A medida que son desarrolladas las habilidades que posee cada niño/a se tiene mayor posibilidad de que tenga una vida escolar con una imaginación, motricidad y lenguaje bien desarrollados.

190. Criterios básicos de participación en las actividades desarrolladas en el centro abierto.

191. Aceptación por parte de los padres para la asistencia de su hijo al centro por medio de la firma de un contrato.(previamente se hará la ficha hogar, entrevista y reuniones con padres, madres o responsable del niño/a)

192. **¿Cómo Funciona un centro abierto?**

193. Servicios brindados en un centro abierto: El Horario de atención del centro abierto es de: 7.30 a 17.00 horas de lunes a viernes y los días sábados de 8.00 a 11.00. En el centro abierto se desarrollan 2 turnos para los niños/as.

Cuadro VI

**Horario del servicio de atención del centro abierto**

---

Turno mañana: 7.30-12.00 (verano)

Turno tarde: 12.30-17.00

Ver temporada invierno (8.00)

---

194. Estos turnos de los centros abiertos están regidos por los horarios que el niño/a asiste en la escuela de la comunidad o sea:

- Niño/as que asisten en turno mañana en la escuela = Van al centro abierto por la tarde.
- Niños/as que asisten en el turno tarde en la escuela = Van al centro abierto por la mañana.

- Niños/as que no están escolarizados asistirán en doble turno en el Centro Abierto.
195. Generalmente los niños/as que asisten al centro abierto sobre todos los del turno tarde van directamente del centro hasta su escuela.
196. **El día a día (actividades variables y no variables).** La rutina diaria es un cronograma de actividades a realizar todos los días en el centro abierto, su objetivo es tener bien organizadas las actividades a realizar. Es muy importante que las actividades del día a día estén colocadas en cartulina, en un lugar visible del centro a fin de que los niños/as se familiaricen con las actividades todos los días como parte del proceso de formación del niño/a.
197. **Los sábados.** Los días sábados se reúnen en un solo turno todos los niños/as: los de la mañana y la tarde, por lo que las actividades recreativas deben ser muy dinámicas y variadas porque se encuentran la totalidad de los niños/as que asisten al centro.
198. **Refuerzo escolar.** Es un servicio educativo ofrecido a los niños/as para garantizar la inserción, reinserción, permanencia y culminación de los mismos en el sistema educativo formal (las escuelas) y al mismo tiempo mejorar el rendimiento escolar de los mismos.
199. El apoyo escolar consiste en reforzar lo dado en las escuelas, principalmente en las competencias básicas (matemática, guaraní y comunicación) establecidas por el MEC. El apoyo escolar es llevado a cabo desde la metodología de la educación no formal, la misma complementa a la escuela.
200. **Almuerzo y merienda.** La inversión en merienda y almuerzo son con el fin de mejorar la alimentación de los niños/as, que conlleva aumentar la retención y el aprovechamiento educativo de los niños/as.
201. La merienda será de lunes a sábados para los niños/as que participan en los centros abiertos.
202. **Talleres de formación personal y social a niños/as.** Los talleres de formación personal y social son para el conocimiento y valoración del niño/as en cuanto a su persona y de los demás. El objetivo de los talleres es fomentar los sentimientos de seguridad y de imagen positiva de uno mismo, lo que permitirá hacer frente a conflictos o situaciones conflictivas y en el ejercicio pleno de sus derechos.
203. En los talleres de formación personal y social se encuentran incluidos todos los temas referidos a la convivencia diaria, talleres de arte, taller sobre derechos del niño.
204. **Seguimiento escolar.** Consiste en mantener un vínculo permanente con las instituciones educativas formales en las cuales están insertos los beneficiarios, con el objetivo de tener una información actualizada sobre el proceso educativo del niño/a; en ésta tarea tan importante los padres, con un constante acompañamiento del apoyo familiar, serán los responsables de transmitir y obtener las informaciones sobre el proceso educativo de sus hijos.
205. **Proceso sobre el seguimiento escolar:**
- Matriculación;
  - Verificación de la asistencia escolar;
  - Entrega de Libreta de la 1ª. Etapa Escolar para verificación de situación escolar de los niños y niñas;
  - Verificación de la asistencia escolar;
  - Promoción Escolar.

206. **Proceso de seguimiento escolar.** Visitas escolares: para recabar información sobre dificultades o avance de los niños/as. De ser necesario el Apoyo Escolar se acercará a la misma. Los padres son los responsables de hacer cumplir el derecho de sus hijos.

207. Socialización constante de la información sobre situación escolar: las educadoras, constantemente revisarán los cuadernos de los chicos de las escuelas. En sus visitas solicitarán información de la situación escolar de los niños y niñas, realizando una intervención de inducción.

208. Beca Escolar: Consiste en la dotación de útiles escolares a los niños/as que promoverá la reinserción, inserción y retención de los niños/as al sistema educativo.

209. **Componente familia**

210. **¿En que consiste?** Un primer desafío del Programa estaba relacionado con su capacidad para llegar al domicilio y establecer vínculos personalizados de trabajo con todas las familias de los niños y niñas que fueron invitadas a ingresar al programa. ¿Cuál sería la recepción de las familias? ¿Abrirían sus puertas? ¿Aceptarían participar?

211. El trabajo con las familias del Programa durante los tres años consistió en:

- Fortalecimiento familiar: visitas periódicas a las familias en donde se realiza el acercamiento, se fortalece la relación del vínculo familiar con el fin de un aumento de la asunción de corresponsabilidad del proceso educativo y formativo de los hijos/s. Además, contempla la derivación y seguimiento de casos que surgiera dentro del ámbito familiar a instituciones público y/o privado. Todo esto se realiza con la trabajadora social.
- Capacitación, en temas como relación padres-hijos; planificación familiar; nutrición; primeros auxilios; violencia intrafamiliar; derechos del niño/a. Estos encuentros se realizan en forma mensual con una hora y media de duración en cada centro abierto.

## **Trabajar con todas las familias**

212. La opción estratégica del Programa Abrazo de llegar al domicilio de las familias cuyos hijos e hijas estaban realizando alguna actividad económica en la vía pública, tuvo su proceso de aprendizaje para la familia y para la trabajadora social que realizó el acompañamiento. No bastaba con llevar la oferta pública al domicilio de las familias y orientarlas para demandar dicha oferta.

213. En esta etapa del programa resulta necesario implementar una estrategia que combine apoyos asistenciales y promocionales, desarrollando al mismo tiempo acciones para el mejoramiento del estándar y objetivo de vida de las personas y para generar condiciones favorables a su desarrollo psicoemocional. En especial, este proceso de inserción social y desarrollo debía estar antecedido por un proceso de acompañamiento inicial que restaurara la capacidad de funcionamiento de las familias y apoyar a la generación de competencias resolutivas básicas.

214. El Programa Abrazo se propone establecer una relación personalizada de trabajo con cada una de las familias participantes, para desarrollar en conjunto con ellas una estrategia de acción que permitiera a cada familia mejorar sus condiciones de vida, desarrollar las habilidades necesarias para su integración a las redes locales y lograr grados de autonomía progresiva para enfrentar exitosamente las condiciones estructurales generalmente asociadas a las situaciones de extrema pobreza.

## Abrazo con las municipalidades

215. Un segundo desafío está relacionado con la opción estratégica del Programa de trabajar con las Municipalidades. En los tres primeros años se realizaron esfuerzos por parte del Programa y de algunos municipios.

216. Al año primer las municipalidades tuvieron diferentes respuestas al Programa, algunos municipios respondieron positivamente y otros aceptaron como una imposición. ¿Cuál sería la respuesta de las Municipalidades? En esta etapa ¿Sería considerada una nueva imposición de tareas por parte del nivel central?

217. **Implementar una metodología de trabajo pertinente a la realidad de las familias.** Un tercer desafío está relacionado con la metodología de trabajo que se implementaría con las familias. ¿Sería pertinente a su realidad?

218. **Lograr los resultados comprometidos.** Un cuarto desafío del Programa Abrazo está relacionado con su capacidad real de lograr los resultados, esto es, que las familias alcanzaran el cumplimiento de los "compromisos de familia".

219. ¿Garantizarán dichos compromisos que les permitiera a las familias superar su situación de extrema pobreza? ¿Tendrán las familias la capacidad y motivación para dar cumplimiento a estos compromisos?

220. **Apoyo psicosocial.** El Apoyo Psicosocial consiste en colocar junto a cada familia, a un profesional o técnico idóneo, denominado "**Apoyo Familiar**", los mismos realizan las siguientes actividades:

- Visitas periódicas a las familias en donde se realiza el acercamiento;
- Se fortalece la relación del vínculo familiar cumpliendo la corresponsabilidad del proceso educativo y formativo de los hijos;
- Derivación y seguimiento de casos del ámbito familiar a instituciones públicas y/o privadas.

221. **Apoyo familiar.** Construye una relación estrecha entre el apoyo familiar y la familia denominada técnicamente **vínculo de apoyo psicosocial = Familia Beneficiaria**.

222. **Componente Primera Infancia.** Desde el año 2005 el Programa Abrazo no ha dado una respuesta a la problemática de niñez de 0 a 5 años que se encuentra en situación de calle, además a niños, niñas sin vínculo familiar y a niñez indígena debido a que esta población requiere otro tipo de respuesta.

223. **Componente Articulación Interinstitucional.** El Programa articula acciones con el gobierno departamental y distrital para la implementación del programa, atendiendo que la oferta pública local es la responsable de facilitar los servicios para el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud y educación.

224. Además busca el compromiso de la sociedad civil e instituciones privadas y públicas para fortalecer las acciones con el objetivo de erradicar el trabajo infantil.

225. **Subcomponente Movilización Comunitaria.** A fin de fortalecer el programa se implementa un nuevo componente: Movilización Comunitaria que busca incluir acciones de protección, promoción y reivindicación de derechos desde la perspectiva de la protección integral y la participación protagónica.

226. La estrategia de intervención propone un mejor abordaje familiar y comunitario y un trabajo articulado con los municipios donde se realizarían acciones conjuntas con el gobierno local y departamental, teniendo en cuenta que la oferta pública es la responsable de facilitar los servicios para el cumplimiento de los derechos de salud, educación de los niños y niñas.

227. El objetivo de este componente busca colaborar con las familias para continuar mejorando sus condiciones y calidad de vida de manera autónoma, utilizando las redes locales que el programa activará en favor de la comunidad en la medida que se requiera.

#### 228. **Monitoreo**

**Objetivos:** El objetivo del Sistema de Seguimiento y Monitoreo —SSM— es observar sobre la marcha los procesos del Programa Abrazo, a través de la identificación de alarmas referentes a sus procesos y productos. Debe informar sobre problemas relacionados con la ejecución del programa mientras ésta se realiza.

229. **Esquema general.** El sistema de seguimiento y monitoreo debe ser concebido como una herramienta gerencial que provea información necesaria y oportuna para la toma de decisiones frente al Programa y sus operadores. La información que genere deberá dar cuenta:

- Del logro de los resultados esperados del programa y;
- Del cumplimiento de las corresponsabilidades de los demás actores involucrados.

230. Arroja información relativa a los niveles de ejecución del programa (beneficiarios, dirección, distritos, escuelas, instituciones de salud, etc.). Constituye una herramienta gerencial, para que los entes e instituciones involucradas posibiliten mejorar la gestión relacionada con el programa y orientarla hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos en el mismo, gracias al análisis de la información generada. Sirve para reorientar sus actividades.

### **Medidas específicas de acción**

231. **Identidad.** La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia impulsa actualmente el Programa de Universalización del Registro de Nacimiento y el Documento de Identidad Civil, el cual presenta como objetivo general desarrollar un sistema de apoyo al proceso registral y acceso al documento de identidad civil de niños, niñas y adolescentes con la inclusión de sus padres, que garantice el cumplimiento efectivo de los principios de universalidad, gratuidad, oportunidad, seguridad y simplicidad; y como objetivo específico garantizar el acceso al registro de nacimiento y al documento de identidad civil de 300.000 niños, niñas y adolescentes, en 100 municipios de 9 departamentos del país en 36 meses, teniendo como estrategia coordinar acciones de llegada directa, a través de las escuelas y centros de salud, garantizando su aplicación mediante la suscripción de las Cartas Compromisos asumidas por los Ministros de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, Educación y Cultura, Justicia y Trabajo, Salud Pública y Bienestar Social, apoyado por el Sistema de Naciones Unidas y Plan Paraguay.

232. En el mes de junio del 2009, el Ministerio de Educación y Cultura mediante Resolución N° 1131, resuelve que los centros educativos se responsabilizaran de la promoción y acceso a la obtención del registro de nacimiento de sus alumnos.

233. La puesta en marcha de esta estrategia, permitirá la Universalización del Registro de Nacimiento, por medio de las escuelas, que son las instituciones más cercanas a las comunidades, y permitirá que el oficial de Registro Civil llegue a las comunidades más lejanas para inscribir a los niños y niñas, en base a un censo comunitario realizado por los docentes. Se espera que las y los docentes asuman un rol esencial como actores dinámicos, evitando situaciones de corrupción, como por ejemplo el pago indebido de los costos que genera la obtención del certificado de nacimiento y la cedulación. La inscripción de nacimiento y la expedición del primer certificado son de carácter gratuito, así como también la obtención de la primera cédula de identidad, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 1377/99.

234. Se iniciaron las capacitaciones a directores y docentes referentes de 82 distritos con los siguientes resultados: al 30 de octubre se capacitaron a 2.700 directores y docentes referentes de las escuelas de 78 distritos.

235. Las capacitaciones tuvieron como objetivo instruir en las habilidades para realizar los censos de los alumnos y sus familias, pero además se pudo compartir los déficit del Estado en cuanto al registro de nacimiento y el documento de identidad civil, muchos docentes han manifestado las dificultades para registrar en la oficina de Registro Civil.

236. En el año 2009, se entregaron más de 150.000 formularios de censos para 450.000 alumnos y 450.000 formularios de censos para familias. El trabajo fue realizado con el acompañamiento de Plan Paraguay y el Programa Invertir en la Gente de las Naciones Unidas, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

237. Asimismo, se llevan adelante campañas masivas de inscripción y cedulação a fin de garantizar el acceso a poblaciones distantes de las áreas urbanas.

## **IX. Plan nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual**

238. En el año 2009, se realizó en convenio con la ONG Global Infancia el proyecto "Iniciativas para Fortalecer el Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño, Niña y Adolescente y su capacidad de respuesta ante la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y la trata de personas, denominado "Para llegar a tiempo" con la modalidad de formación de formadores centrados en los municipios de Capiatá, Itauguá y Caaguazú.

239. Explotación Sexual Comercial Infantil – ESCI: En el año 2009 desde la SNNA se reactivó la Mesa Interinstitucional para la Erradicación de la ESCI por lo que se solicitó a cada una de las instituciones participantes una designación formal (por resolución institucional), con el fin de obtener el involucramiento de los actores institucionales y el formalismo de los compromisos.

240. Actualmente se halla en proceso de elaboración los objetivos generales, específicos y los lineamientos de las funciones de la Mesa. Es posible mencionar que uno de los objetivos inmediatos es obtener su reconocimiento a nivel nacional mediante decreto del Poder Ejecutivo.

241. Estudio exploratorio con niñas transgénero víctimas de explotación sexual con el objetivo de explorar caminos de respuesta institucional a partir de la demanda de las propias víctimas realizado con asistencia técnica de la OIT.

242. Asimismo se estima importante informar al Comité algunas acciones concretas del Estado Paraguayo relacionadas a la Lucha contra la Trata de Personas: En el año 2005 se crea e integra por Decreto del Poder Ejecutivo N° 5093/05, la Mesa Interinstitucional para la prevención y combate a la trata de personas en la República de Paraguay, la cual tiene como objetivo la orientación de las políticas y directrices de las acciones preventivas, sanción y combate a la Trata de Personas, siendo coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a la vez de realizar el abordaje integral y sistémico de atención a víctimas, monitoreo y cooperación internacional.

243. Desde el Comité de Legislación de la Mesa, actualmente se encuentra en proceso de revisión el Anteproyecto de la Ley para el Combate a la Trata de Personas en coordinación con la Dirección General de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

244. La Mesa se encuentra integrada por instituciones gubernamentales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial que junto a la sociedad civil y con apoyo de

organizaciones internacionales generan y gestionan políticas, programas y proyectos de prevención, atención, represión y sanción al delito de Trata.

245. Como uno de los productos importantes de la mesa se puede mencionar la ruta de intervención denominada "Niveles de intervención ante Trata Nacional e Internacional de Personas con distintos fines".

246. A iniciativa de la Dirección General de Estadísticas y Censo y la Secretaría de la Mujer, en el marco del Programa de apoyo a la lucha contra el tráfico de personas, especialmente mujeres, niños y niñas, elabora un formulario con el objetivo de incorporar informaciones específicas de los casos de Trata en relación a las víctimas con la incorporación de indicadores de situación socio económica, dinámica relativa de la trata y posibilidades de reinserción social.

247. En el año 2009 es publicada la Memoria de Gestión del año 2004 al 2008 de la Mesa Interinstitucional titulada "Hacia una más eficaz lucha contra la trata de personas en Paraguay", en la cual obran los antecedentes desde su iniciativa de creación, acciones objetivos y metas.

248. Se incorpora como parte orgánica de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia la **Unidad de Trata** dependiente de la Dirección General de Gabinete de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. La misma tiene como función la asistencia a víctimas y en el marco de la Mesa recepciona y acompaña a las mismas cuando son repatriadas, mediante la asistencia emocional y física hasta su reinserción social.

249. Para esa atención y con el objeto de facilitar acciones de prevención a las víctimas, se han creado oficinas regionales en los departamentos fronterizos de Alto Paraná, Ciudad del Este y Encarnación, cuyo objetivo fue el Fortalecimiento de la Unidad con la incorporación de recursos humanos calificados, dar soporte a la Mesa Interinstitucional y apoyo a la coordinación de programas y proyectos regionales, nacionales e internacionales contra la trata de personas.

250. Se encuentra en proceso de aprobación un proyecto de cooperación con el Fondo de Cooperación de la República Argentina (FOAR), en el marco de la comisión técnica de Niño Sur para la capacitación de los recursos humanos de la Unidad y de la Mesa Interinstitucional.

251. De conformidad a datos proveídos por la Unidad Especializada de Trata de Personas y Explotación Sexual a cargo del Ministerio Público, refiere que entre el período 2008 y 2009 existieron 22 causas finiquitadas con condenas con tipificación penal. Cabe destacar, que el número de causas finiquitadas no coinciden con el número de personas condenadas debido a que en cada causa finiquitada existen por lo menos tres personas imputadas y condenadas.

252. En el marco de acción de la Unidad de Trata de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, se brindó atención entre el mes de octubre del 2007 y diciembre del 2008, 20 casos de niñas/os y adolescentes víctimas de Trata. De enero a agosto del año 2009: fueron recepcionados 24 casos de conformidad a datos proveídos por la Unidad de Trata de la Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

253. A nivel regional se encuentra en proceso de aceptación el proyecto de cooperación como Estrategia Regional de lucha contra la Trata y el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes con fines de Explotación Sexual en zonas fronterizas del Mercosur, el Proyecto denominado Ciudades Gemelas, financiado con fondos no reembolsables del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

254. El proyecto abarca 14 ciudades fronterizas del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), incluyendo las ciudades fronterizas de Paraguay Ciudad del Este, del Brasil Foz de Yguazú y de la Argentina Puerto Yguazú. El proyecto contiene actividades de

prevención, atención y defensa del problema, mediante la movilización, organización, fortalecimiento e integración de redes y servicios locales de atención. La ejecución se encuentra en su etapa de inicio y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia asume la responsabilidad en el apoyo y asesoramiento técnico a las demás instituciones involucradas.

255. En Paraguay se inician dos programas vinculados a la trata de niños y niñas y la explotación sexual y comercial infantil, apoyado por la Unión Europea denominado "Alas Abiertas" para la erradicación de la trata de niños y niñas y la explotación sexual comercial en Encarnación. La ejecución de las mismas se encuentra a cargo de las ONG BECA y CECTEC.

256. El segundo proyecto está directamente relacionado a la Erradicación de la Trata de niños y niñas a nivel interno del país y es ejecutado por la ONG Luna Nueva e INECIP. Ambos proyectos cuentan con la asesoría técnica del proyecto IPEC.

257. La SNNA, a través del Mecanismo Transferencia de Fondos de organizaciones sin fines de lucro, apoya acciones relacionadas con las estrategias de protección, atención y prevención de la ESCI y la trata.

258. Una de las ONG beneficiadas con esta transferencia es la denominada BECA, con la cual se busca fortalecer la conformación de redes sociales de servicios para la protección (salud, educación, policía, fiscalía), en las mismas comunidades sensibles a la problemática.

259. Otra de las organizaciones beneficiadas es Luna Nueva, con la cual se apoya concretamente a la implementación del dispositivo de albergue para niñas y adolescentes víctimas de la ESCI y se incorpora a esta metodología de transferencia la Fundación Arco Iris para la atención directa a víctimas de trata.

## **X. Servicios de recepción de denuncias relacionadas a la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes**

260. El Servicio Fono Ayuda es una iniciativa impulsada por la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo —BECA— e implementada desde el año 2002 y desde hace varios años, comenzó un proceso de transferencia técnica a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia —SNNA— dependiente de la Presidencia de la República.

261. Desde el año 2009, este servicio cuenta con recursos estatales dentro del presupuesto de la SNNA, y el Programa ha ampliado sus servicios estableciendo una atención permanente y especializada mediante un equipo interdisciplinario integrado por 16 profesionales de las ciencias sociales (psicología, derecho y trabajo social) que reciben, asesoran, gestionan y derivan las situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.

262. El proceso de expansión de la atención se refleja también en la implementación del Centro de Referencia de Casos, que además de Fono Ayuda ha incorporado otros dos componentes como la Atención Directa (Cara a Cara) a personas que acuden a la institución y las Intervenciones de Emergencia para los casos de urgencias que requieren la presencia en el terreno de las y los profesionales con que cuenta esta unidad.

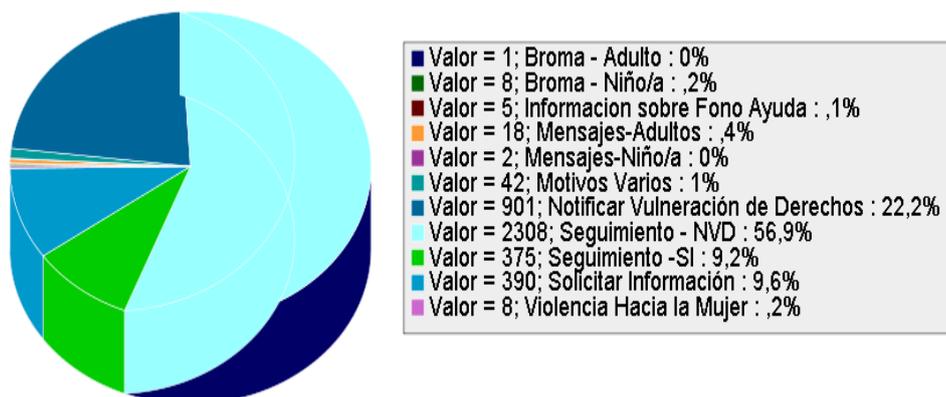
263. El servicio se opera a través de una línea fija gratuita para las y los usuarios: que tiene alcance nacional y es intención de esta administración que la misma se convierta en un centro de llamadas para posibilitar la atención y derivación simultánea de mayor cantidad de casos.

264. No obstante, en nuestro país la utilización de líneas móviles es muy generalizada y este sistema también posibilita la comunicación desde el interior del país, especialmente

desde los lugares más alejados. Al respecto, el Centro de Referencia cuenta con cuatro líneas móviles y en una se ha incorporado la numeración 147 para su discado.

265. Desde enero hasta el 31 de octubre de 2009, se han atendido 901 casos nuevos que referían vulneraciones y otros 2.308 fueron contactos de seguimiento a casos ya denunciados con anterioridad.

Gráfico I  
Seguimiento de casos

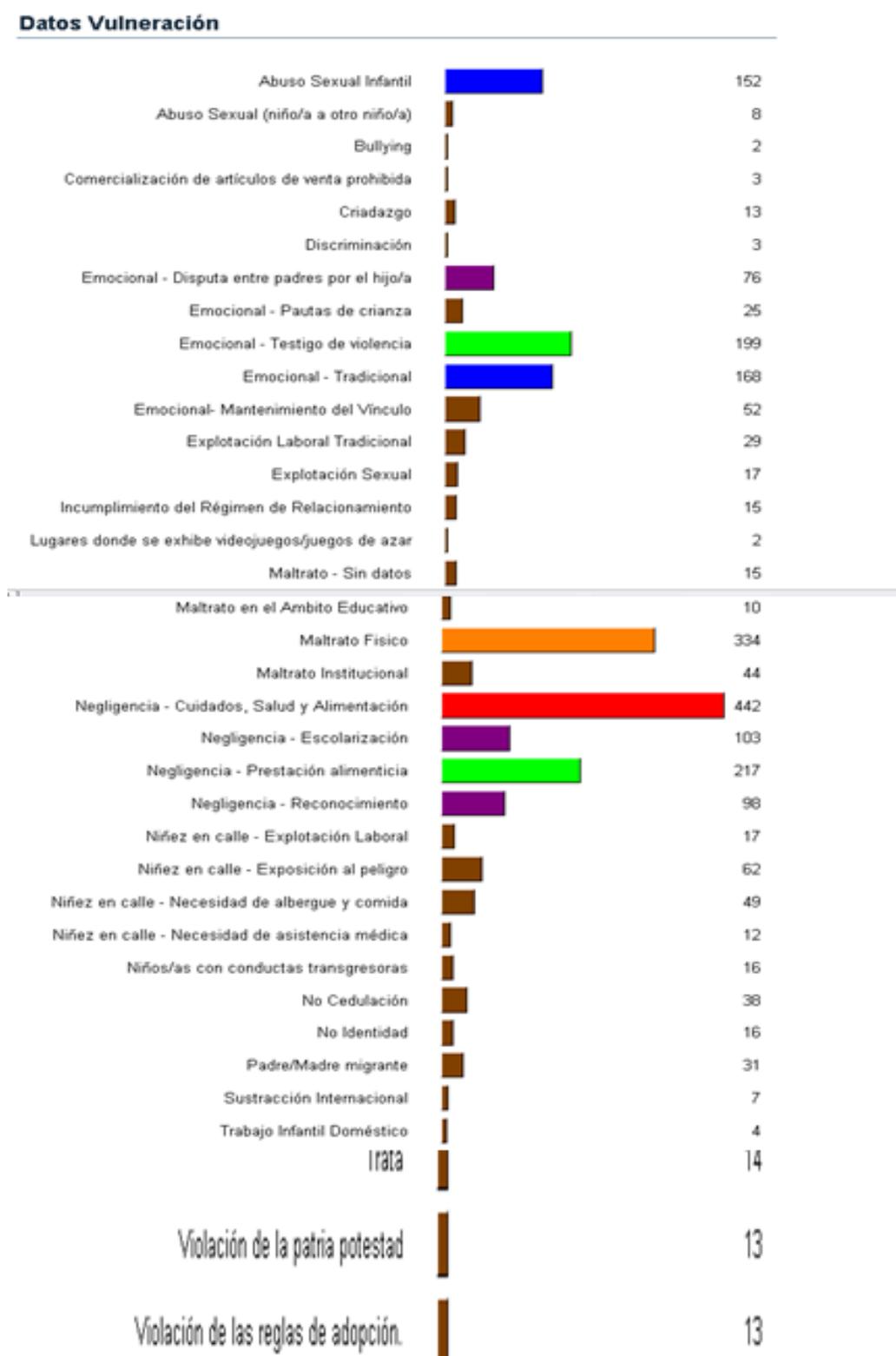


266. Los datos estadísticos consignan que existen distintos tipos de vulneraciones que se reciben y en un gran porcentaje están referidas a la situación de pobreza y pobreza extrema en la que viven un importante número de familias paraguayas.

267. Los tipos de vulneraciones referidas son abuso sexual infantil, maltrato físico y maltrato institucional, abuso sexual (de NNA a NNA), negligencia (cuidado, alimentación, falta de atención a la salud, educación, identidad, exposición al peligro, albergue) acoso cibernético y pornografía, comercialización de artículos de venta prohibida, criadazgo, discriminación, violencia emocional (disputa entre padres por NNAs, pautas de crianza, testigo de violencia), explotación laboral y sexual, incumplimiento del régimen de relacionamiento, maltrato en el ámbito educativo, violación de la patria potestad y a las reglas de la adopción,

268. El cuadro presentado a continuación indica los distintos tipos de vulneración que se registran.

Grafico II  
Tipos de vulneración registradas



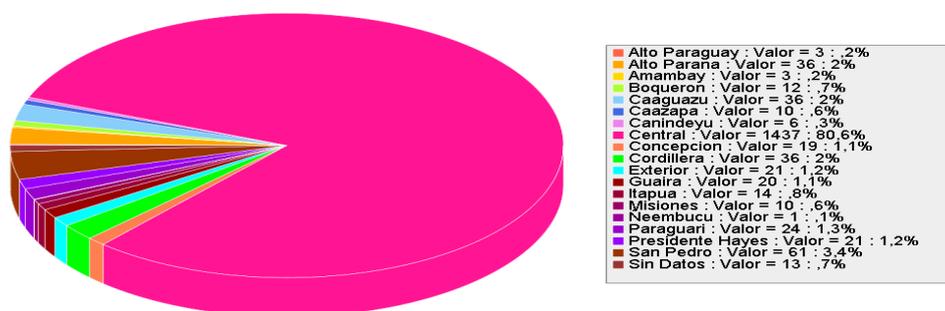
269. La legislación nacional establece un Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la niñez y la adolescencia, que a través de sus componentes locales: las

Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente —CODENIs— debe prevenir la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes así como también implementar medidas de protección y apoyo. Es muy importante destacar que el Centro de Referencia de Casos articula acciones con las y los responsables de estas instancias locales de protección, pero hay que destacar que en las localidades en las que no existen o éstas se encuentran en lugares muy alejados de las zonas urbanas, éste servicio se canaliza con la colaboración de referentes locales (sociedad civil) o institucionales (escuela, centro de salud) que coadyuvan en casos específicos.

270. Si bien el servicio tiene alcance nacional, la demanda de usuarias y usuarios (incluidas niñas, niños y adolescentes) se concentra en la zona denominada Gran Asunción (Capital y Departamento Central) tal como podrá verse en el cuadro consignado a continuación y aunque exista demanda en lugares alejados como Alto Paraguay o Boquerón, el porcentaje es mínimo.

Gráfico III

### Demanda de usuarios y usuarias



271. La difusión del servicio de atención se realiza a través de la distribución de materiales informativos y de medios masivos de comunicación, así como también en las reuniones o talleres con promotoras y promotores de derechos humanos y/o referentes comunitarios.

272. Consideramos que la utilización del servicio por parte de niñas, niños y adolescentes es creciente, por ejemplo: desde el año 2006 hasta el año 2009, se han registrado 333 demandas de ellas y ellos, de los cuales 49 corresponden al presente año (hasta octubre).

273. La metodología utilizada es que el Centro de Referencia de Casos recepciona las demandas a través de sus dos componentes: Fono Ayuda o Cara a Cara (atención personalizada) recibe una situación o la demanda e inmediatamente se brinda información preliminar sobre las acciones a seguir, en caso necesario se realiza la contención a las personas que lo requieran.

274. En un segundo momento, se realiza la derivación del caso o la articulación de tareas con las instituciones que deben tener intervención necesaria.

275. No obstante, en el hipotético caso en que se requiera la presencia de las y los profesionales en el lugar o las instituciones de derivación, un equipo acude al lugar a los efectos del relevamiento, derivación o contención. En numerosas ocasiones esta intervención se realiza con otras instituciones estatales y principalmente con conocimiento de las y los agentes de justicia. En forma posterior o simultáneamente, los casos son registrados en la base informática.

276. **Atención a víctimas.** En lo que hace a la atención a víctimas de violencia, desde el Servicio Fono Ayuda – Centro de Referencia de Casos, atención cara a cara, se ha instalado un modelo de atención en crisis para situaciones que incluyen maltrato y abuso sexual. Sin embargo, el alcance es limitado por diversas razones: condiciones de infraestructura, de

recursos humanos así como de cobertura. Una vez derivada la denuncia a las instancias correspondientes, la institución responsable de brindar asistencia es el Ministerio Público, desde el Departamento de Asistencia a Víctimas del Delito, realizando las siguientes acciones.

277. En el área asistencial: 1) Provee los primeros auxilios psicológicos para la contención de las víctimas; 2) Acompaña la declaración de los/as niños/as víctimas o testigos; 3) Declaración de adolescentes y adultos en condiciones especiales; 4) Acompañar a las víctimas para la reconstrucción de los hechos y para reconocimiento del agresor; 5) Prepara y acompaña en juicios orales a las víctimas y a los testigos menores de edad.

278. Asimismo se encarga de la derivación de casos a la Red de Centros y Organismos de Servicios a Víctimas.

279. En referencia al acompañamiento, manejo y seguimiento de las **víctimas de violencia**, las acciones que se están desarrollando en este punto son las siguientes:

280. En vías del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en esta temática, se logró la firma, el 29 de octubre de 2008, del **Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional** entre el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de la Presidencia de la República. Para el cumplimiento de los compromisos asumidos se están realizando capacitaciones al personal de salud en temas de violencia, se está organizando el sistema de registros y se está trabajando para la conformación de equipos preparados para abordar esta problemática en los hospitales de referencia. Se adjunta copia del mencionado convenio.

281. Participación y articulación de acciones con otros sectores: el **Comité Interinstitucional** que está conformado por las instituciones que firmaron el Convenio, más el Ministerio Público, está desarrollando acciones conjuntas organizadas en un plan estratégico, además realiza el seguimiento del cumplimiento del Convenio antes mencionado.

282. **Elaboración y unificación de protocolos de manejo** a víctimas de violencia (mujeres, niños, niñas y adolescentes). Estos protocolos serán de uso nacional y unificados, de tal manera que servirán tanto para uso médico clínico como médico forense, evitando así la re victimización de las personas agredidas y apostando a la agilización de los procesos judiciales.

283. Actualmente se encuentra en vías de conformación un equipo multidisciplinario, que contará con la participación de la Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia —Dirsin—, Dirección de Salud Mental, Hospital Pediátrico y Emergencias Médicas, cuyo objetivo será la elaboración de un **Programa de Manejo Integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y/o maltrato**, que contemple acciones de seguimiento y monitoreo por un lado, y preventivas y comunitarias, por el otro.

284. En el **Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013 (PNSSR)**, se plantea como un ámbito de acción la prevención y atención a personas en situación de violencia sexual y violencia basada en género.

## **XI. Mecanismos de coordinación interinstitucional para la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes**

285. Entre las medidas desarrolladas para mejorar la coordinación, se puede mencionar la aplicación de metodologías de trabajo que faciliten la instalación de redes de protección social a nivel local y nacional.

286. Las redes tienen por función articular las intervenciones institucionales en base a sus experiencias y capacidades a fin de otorgar una atención integral a las poblaciones de niños, niñas y adolescentes. Este espacio permite revisar las prácticas que no conciben con el enfoque de derechos, como asimismo el intercambio de los saberes acumulados por parte de las instituciones, para contribuir al establecimiento de un marco referencial común para entender que los procedimientos que se desarrollan en las intervenciones, adquieran sentido solo si son respetuosos del proceso de la comunidad.

287. Este trabajo en redes es impulsado y enmarcado desde los ejes estratégicos de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y permite pensar en el fortalecimiento de una coordinación efectiva entre las instituciones, que será traducida a su vez, en un fortalecimiento de la instancia rectora al ser reconocida como tal, con la entrega de un soporte técnico preciso y concreto que de esa forma adquiere mayor legitimidad en su rol, mucho más allá de la formalidad de la figura legal establecida en el Código.

288. Esta articulación es efectivizada a través de recursos económicos destinados prioritariamente a la atención de las poblaciones que han sido vulneradas en sus derechos. Se han desarrollado programas específicos que proporcionan ejes conductores de acuerdo a cada problema a atender. En este sentido, una herramienta valiosa ha sido la conformación de mesas temáticas que permitieron mejorar las coordinaciones entre las instituciones integrantes.

289. Se ha propiciado el empoderamiento de la temática de la niñez y la adolescencia en las estructuras de los gobiernos departamentales, de manera a que puedan efectivizar coordinaciones directas con las CODENI, a fin de desarrollar acciones de promoción y protección en consideración a las realidades territoriales.

290. La apuesta a la elaboración de planes departamentales y locales, permitirá dimensionar más claramente la realidad de los niños, niñas y adolescentes, apuntando a una inversión cada vez más efectiva.

291. Las reuniones permanentes desde la instancia del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, permiten dar a conocer los avances y las acciones impulsadas por la SNNA, entre las que se pueden citar: Programa de Universalización de Registro de Nacimiento y el Documento de Identidad Civil; Política de Restitución de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle; Fortalecimiento de las Políticas Públicas en Niñez y Adolescencia; actividades realizadas por la Semana de los Derechos del Niño; propuesta Metodológica para la Elaboración de la Política Pública de Atención a Adolescentes Infractores; Planificación Estratégica de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; Política Nacional de Atención a la Primera Instancia.

292. Igualmente se han realizado reuniones de trabajo, convocadas desde la Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia con la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Trabajo, CODENI, especialmente la de Asunción y el área metropolitana, a fin de consensuar los mecanismos de intervención y roles esperados de cada una de estas instituciones.

---