

CAPÍTULO 6

DERECHOS GENERACIONALES



DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

PROFUNDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y LOS RETOS HISTÓRICOS DEL ESTADO PARAGUAYO CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CONTEXTO DE PANDEMIA



La pandemia ha exacerbado las deudas pendientes del Estado paraguayo con las desigualdades y los derechos de niñas, niños y adolescentes. Durante este año se ha evidenciado el impacto directo que esto ha tenido en su bienestar y protección, conjugado a su vez con las variables de género, violencia, pobreza, ruralidad, militarización, discapacidad. Entre otras, se registraron dificultades en la continuidad de los procesos educativos debido a las brechas de acceso a la virtualidad, la interrupción o no acceso a la salud, así como debilidad en los mecanismos de protección ante situaciones de violencia.

Palabras claves: *niñez y adolescencia, sistemas de protección, garantía de derechos, debilidad institucional, regresividad de derechos.*

**Soledad Cáceres Gasparri, Araceli Girala,
Leticia Morel Burgos y Analía Martínez Aldana**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA
DE LA COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (CDIA)

Este año en el artículo se analizan algunas de las propuestas normativas de mayor trascendencia que estuvieron en debate en el Parlamento y que tendrán repercusión en la vida de niñas, niños y adolescentes, como así también la grave regresión que, en materia de políticas públicas, ha sido la cancelación del proceso de aprobación del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2019-2024. También se observa el rol del sistema de protección, especialmente hacia aquellas poblaciones que, por sus características particulares, se encuentran en un mayor grado de vulnerabilidad, como es el caso de las hijas e hijos víctimas del feminicidio; adolescentes privados de libertad, niñez y adolescencia indígena y mujeres cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Además, se analiza el presupuesto del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, sus puntos más significativos en materia de inversión, redistribución de los recursos, su ejecución presupuestaria, así como su afectación directa en la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes. Y se mencionan casos relevantes que dan cuenta de la ausencia del Estado para este sector de la población.

SITUACIÓN DEL DERECHO

REFORMAS LEGISLATIVAS

En materia legislativa, en el periodo que se analiza se destacan proyectos de ley que se encuentran en actual debate en el Congreso, los que una vez aprobados tendrán incidencia en diferentes ámbitos de la vida de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, se da cuenta de un proyecto truncado, que hubiera ayudado a dar respuesta a la problemática de personas desaparecidas.

Reclutamiento forzoso de niñas, niños y adolescentes: hacia la regulación de su penalización

Tras la muerte de dos niñas de 11 años en manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)¹, el 30 de diciembre de 2020 se presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de ley «Que establece medidas de prevención, protección y penaliza el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y su utilización en la comisión de hechos punibles». El proyecto actualmente ha sido revisado por tres de las respectivas comisiones, las cuales han emitido los dictámenes concernientes².

1 Más datos en el informe de este derecho del año anterior: Analía Martínez Aldana y Camila Corvalán, «El paradigma de la protección especial de la niñez y la adolescencia: una deuda en Paraguay», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy), 512-515; y en el artículo sobre Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el presente informe.

2 «Ficha Técnica del Expediente», *Silpy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123119>

Esta propuesta normativa busca establecer medidas de prevención y protección hacia niñas, niños y adolescentes que se encuentran en peligro de ser sometidos a reclutamiento forzoso por grupos militares estatales y no estatales, así como por alguna organización criminal, sancionando penalmente dichos actos.

Sin desconocer la relevancia política e institucional del proyecto presentado, es importante señalar que el mismo no contempla derechos fundamentales que deben ser reconocidos a niñas, niños y adolescentes en situación de reclutamiento forzoso o en riesgo de estarlo, en concordancia con lo que dispone al respecto el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados (incorporado al sistema normativo paraguayo por Ley N.º 1897/2002)³.

Es imperante, además, que esta propuesta normativa considere especialmente los factores económicos, sociales y políticos que motivan la participación y/o utilización de niñas, niños y adolescentes en conflictos armados o para temas vinculados al crimen organizado.

Ley sobre el derecho a vivir en familia, una reforma clave que dio pasos hacia atrás

En julio de 2021 se presentó ante la Cámara de Diputados el «Proyecto de ley que modifica el artículo 116 de la Ley N.º 6486/2020», que pretende principalmente reformular el plazo de transformación del modelo de atención institucional al residencial.

La Ley N.º 6486/2020 de «Promoción y Protección del Derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula los cuidados alternativos y la adopción» es un instrumento normativo que protege el derecho de toda niña, niño y adolescente a vivir y a desarrollarse en familia y, en caso de que amerite la separación transitoria, a recibir el cuidado alternativo, sea en un entorno familiar o lo más similar a él.

El artículo 116 de esta ley dispone, entre otras cosas, un plazo de 18 meses a partir de la entrada en vigencia de la norma para que las entidades de abrigo de tipo institucional que estén en funcionamiento se conviertan en la modalidad de acogimiento familiar o abrigo residencial. En este caso, el plazo establecido por la ley original para el proceso de transformación de tales instituciones se habría cumplido en agosto de este año.

3 El Protocolo Facultativo obliga a los Estados signatarios a garantizar el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes reclutados en su condición de víctimas junto con sus familias; así también dispone la creación de programas especializados para la prevención, la protección y el restablecimiento de derechos, así como la ampliación de aquellos planes, programas y proyectos que el Estado viene desarrollando tendientes a garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las zonas de conflicto.

La reforma al artículo en cuestión, propuesta por Diputados, plantea que el proceso de transición para la reconversión de las entidades de abrigo pueda ser llevado a cabo hasta el día 5 de agosto del 2023, prorrogando dos años más con relación a la disposición anterior, fundamentando la propuesta en la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, por la cual a la mayoría de las entidades de abrigo les resultó imposible concluir el trámite correspondiente.

La Cámara de Senadores aprobó la propuesta en septiembre de este año, con estas modificaciones: por un lado, redujo el plazo propuesto para la transformación de las entidades de abrigo al 6 de enero del año 2023; y, por el otro, incorporó un párrafo adicional donde indica que aquellas entidades que no hayan presentado su plan de transformación deberán proceder a su elaboración con el acompañamiento de la Dirección General de Cuidados Alternativos (Dicuida) y a su presentación en el plazo perentorio de sesenta días, computados a partir de la publicación de la ley. En caso contrario, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) procederá a su clausura.

Esta reforma legislativa fue cuestionada públicamente desde las organizaciones de la sociedad civil, a través de una nota que hicieron llegar a las cámaras del Legislativo, manifestando —entre otros argumentos— que la transformación del modelo institucional al abrigo residencial no es una idea nueva salida de la nada: responde a un proceso que se inició a nivel internacional y nacional hace más de dos décadas y como resultado de aprendizajes, experiencias y evidencias respecto a lo nocivo del modelo de internado masivo y en grandes instituciones para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, señalaron que el Estado tiene la responsabilidad de identificar con precisión los principales obstáculos de implementación de una determinada norma, entre los cuales se encuentra la asignación presupuestaria para los organismos responsables de su implementación, que es una atribución propia del Congreso Nacional⁴.

Recordaron, además, que la Ley N.º 6486 fue sancionada en ambas cámaras por unanimidad, luego de un proceso de redacción y discusión que llevó seis años. Por este motivo, implica un grave retroceso que la Cámara de Diputados por medio de un trámite exprés haya tratado y aprobado un proyecto que, lejos de fundamentarse en el interés superior de la niñez, retrocede en los estándares de atención que ha dispuesto apenas dieciocho meses atrás con la promulgación de dicho marco legal⁵.

4 Nota con argumentos a favor de la NO reforma de la Ley N.º 6486 remitida por referentes de organizaciones de niñez y adolescencia al presidente de la Cámara de Diputados, Pedro Alliana, en julio de este año.

5 *Ibidem*.

Facilitar la búsqueda de personas desaparecidas: proyecto desechado

En julio de este año se presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de ley «Que crea y regula el Sistema Nacional de Alerta de Personas Desaparecidas (SINAPDE)» para la búsqueda, localización, el seguimiento y registro de personas desaparecidas. El proyecto fue tratado en sesión de la Cámara Baja de fecha 15 de septiembre y por mayoría se resolvió rechazarlo y archivarlo.

Preocupa esta decisión porque la propuesta normativa venía, de alguna forma, a dar respuesta a la problemática de personas desaparecidas a partir de la implementación del SINAPDE, dependiente del ya existente sistema 911, asegurando la sinergia de la inmediatez al recibir denuncias respecto a la desaparición de una persona y la consiguiente emisión de la alerta, a fin de realizar todas las acciones urgentes pertinentes a los efectos de lograr la localización lo antes posible. Adicionalmente, planteaba la interacción con las instituciones competentes para el caso, como ser la Policía Nacional y el Ministerio Público, así como los ministerios de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia.

DEROGACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: UN GOLPE A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Durante el 2020, en Paraguay se llevó adelante el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia (PNA) 2019-2024. Era una herramienta para la operativización de este sector de la población, adecuando su enfoque a lo dispuesto en la aún vigente Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA 2014-2024)⁶, sus respectivos planes anteriores, así como tratados internacionales y leyes vigentes en materia de derechos de la niñez y la adolescencia. Buscaba garantizar condiciones de vida dignas a niñas, niños y adolescentes en nuestro país desde un abordaje integral, abarcando todas las dimensiones necesarias para una vida libre de pobreza y de violencia.

En su construcción tomó parte la ciudadanía, en consultas a nivel territorial, con alta participación de niñas, niños y adolescentes. Aprobado por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia el 20 de julio del 2020, sin embargo, cuatro meses después fue dejado sin efecto⁷ tras cuestionamientos de

6 POLNA Paraguay 2014-2024, https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/politica_nacional_de_ninez_y_adolescencia_2014-2014.pdf

7 Resolución del Consejo Nacional N.º 05/2020.

grupos conservadores⁸. Inclusive, se logró la interpelación de la ministra de la Niñez y la Adolescencia para que dé explicaciones a la Cámara de Diputados⁹ respecto a los puntos del Plan con los que ellos no estaban ideológicamente de acuerdo¹⁰. Así, el 15 de diciembre, la ministra Teresa Martínez —por más de siete ininterrumpidas horas— brindó una sólida argumentación de las acciones pertinentes, del trabajo realizado por su cartera y sostenido en el contenido del Plan¹¹. Pese a esto, la presión ejercida por estos sectores, acompañados por algunas figuras de peso en el campo político como el vicepresidente de la República y varios legisladores, hicieron retroceder al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, que dejó sin efecto el mencionado Plan y convocó a un proceso de elaboración de uno nuevo que incluyera la participación activa de estos grupos que, de hecho, varios de ellos forman parte de la actual Comisión Redactora¹² del nuevo PNA 2020-2024.

PROFUNDIZACIÓN EN LA FALTA DE ACCESO A DERECHOS EN LA CONTINUIDAD DE LA CRISIS DEL COVID-19

La crisis sociosanitaria provocada por la pandemia COVID-19 en el 2020 tuvo su continuidad durante este año. Los datos que se exponen reflejan el retroceso en el cumplimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes.

¿MENOS ABUSOS? En 2020 se dio la mayor disminución en denuncias de abuso a niñas y niños recibidas por el Ministerio Público en 12 años. Se registraron 624 denuncias menos de abuso sexual de niñas y niños, es decir, de 3.330 casos en 2019, se pasó a 2.706 en 2020. Esto es especialmente llamativo

8 Los reclamos provinieron de grupos vinculados a sectores de Iglesias evangélicas, cristianas y católicas, así como de madres y padres, de carácter más bien conservador. Cuestionaron que no se les había dado participación en la elaboración del Plan, por tanto, el instrumento no incluía sus opiniones y pareceres. Además, referían no estar de acuerdo con los enfoques y los conceptos abordados, expresando que «el Plan viola el derecho a la patria potestad de los padres». Igualmente, indicaron que «el principal garante de los niños son los padres y no así el Gobierno, el Plan transgrede el derecho inviolable de los padres en la educación de sus hijos y en especial en materia de educación sexual y reproductiva». También criticaron la enseñanza de la sexualidad con enfoque de género, bajo la premisa de «construcción social de la sexualidad», sosteniendo que esto «transgrede el derecho constitucional al desarrollo armónico del niño y adolescente al ser expuestos ante información que altera la percepción natural del ejercicio de la sexualidad humana, alterando su identidad». Asimismo, cuestionaron la perspectiva de género, considerando que «al impartir educación en entes públicos a niños y adolescentes bajo la citada perspectiva se estaría cometiendo un abuso infantil institucionalizado».

9 Nota NHCD N.º 2972 de fecha 9 de diciembre de 2020, remitida por la Cámara de Diputados a la ministra de la Niñez y la Adolescencia, Teresa Martínez, mediante la cual se la cita a comparecer a la interpelación a realizarse el día 15 de diciembre de 2020 y se adjunta nota de preguntas a ser respondidas.

10 El pliego de interpelación contenía un total de 35 preguntas, muchas de las cuales se referían al PNA, con una clara tendencia cuestionadora en relación a determinados enfoques de derechos humanos como el de género o a derechos específicos como el acceso a una educación integral de la sexualidad, así también en lo referente a la vinculación del trabajo colaborativo existente entre el MINNA y organizaciones sociales o entidades de cooperación en materia de niñez y adolescencia, como la CDIA o Unicef, al respecto se indagaba sobre una supuesta influencia ideológica de estas organizaciones en relación al Plan.

11 «Interpelación ministra de la Niñez y la Adolescencia» [Archivo de video], TV Cámara Paraguay, 15 de diciembre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=A5Osq4Q-qYE>

12 El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia dispone por Res. N.º 01/2021 la creación de la Comisión Redactora del Plan y su Reglamento de Funcionamiento y por Res. N.º 02/2021 establece quiénes formarán parte de la Comisión Redactora.

considerando que, desde 2008, solamente en dos ocasiones no aumentó el número de denuncias de un año a otro y, en ambas, la diferencia fue menor a 100 casos¹³. Por esta razón, se podría inferir que las medidas y situaciones a consecuencia de la crisis sanitaria durante el 2020 pudieron haber tenido un impacto considerable en el acceso al sistema de justicia de niñas, niños y adolescentes.

VULNERADO DERECHO A LA EDUCACIÓN. Por la pandemia del COVID-19, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de no retornar a clases presenciales hasta el mes de diciembre de 2020 y, en consecuencia, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) adoptó la modalidad de educación a distancia para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional a través de la implementación del Plan de educación en tiempos de pandemia «Tu escuela en casa»¹⁴. Esto generó y acentuó brechas significativas en la calidad de la educación. Las niñas y niños indígenas y de las comunidades rurales quedaron fuertemente rezagados en cuanto a la continuidad educativa y la capacidad del sistema de hacer un seguimiento de los aprendizajes. En las zonas urbanas y suburbanas también entraron a tallar las grandes brechas por acceso a Internet y a los dispositivos necesarios para seguir un proceso de educación en línea asincrónica o sincrónica. Los datos hoy disponibles sobre el año escolar 2020 confirman que el derecho a la educación de miles de niñas, niños y adolescentes fue vulnerado debido a una respuesta insuficiente que no tuvo en cuenta las desigualdades. Así, como se temía, el 28,8% de niñas, niños y adolescentes de 10 años y más declaró no haber accedido a Internet en los últimos 3 meses. En el grupo de 10 a 14 años, el problema alcanzaba al 38,7% de la población nacional¹⁵. Por otro lado, el 17,9% de adolescentes de 15 a 19 años que no asistía a una institución de enseñanza formal declaró que se debía a la falta de recursos en el hogar, mientras que el 18,6% argumentó no hacerlo por «motivos familiares». Ambas causas vieron un aumento general de los 6,4 y 5,9 puntos¹⁶.

DERECHO A LA SALUD, TAMBIÉN EN CRISIS. Según la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2020, el 38,2% de las niñas, niños y adolescentes no acudió a consulta médica en el último incidente de salud que tuvo. Este porcentaje aumenta a partir del rango de 5 a 9 años de edad, alcanzando niveles superiores al 40%. Otro dato alarmante, al verificar esta variable en edades específicas, es que 30,7% y 32,1% de niñas y niños de 2 y 4 años, respectivamente, no fueron atendidas(os) por profesionales cuando su salud se vio

13 Datos recibidos del Ministerio Público en 2021.

14 Ministerio de Educación y Ciencias. MEC. 2020. Plan de educación en tiempos de pandemia. Tu escuela en casa, https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/1571671589908264#:~:text=Alcance-,El%20Plan%20de%20educaci%C3%B3n%20en%20tiempos%20de%20pandemia%20E2%80%9CTu%20Escuela,oficial%2C%20privada%20y%20privada%20subvencionada

15 INE. EPHC 2019 y 2020.

16 INE. EPHC 2020.

afectada¹⁷. El 34,6% de los varones, entre 0 a 17 años, no accedió a servicios de salud ante un incidente, frente al 42,4% de las mujeres¹⁸. Es preocupante que el grupo de edad más impactado por esta situación fueron las niñas de 10 a 13 años (55,3%), seguidas por las adolescentes de 14 a 17 años (50%), edades en que la información y el acceso a servicios de salud son claves, considerando que están pasando por un proceso de importantes cambios. Por otro lado, la priorización que se ha dado a la pandemia en el sistema de salud ha disminuido la atención de las patologías de salud habituales de niñas, niños y adolescentes. No solamente la dimensión de atención, sino también la preventiva. En 2020, las consultas en niñas y niños de 0 a 14 años se redujeron a la mitad en relación con 2019, más que en cualquier otro grupo de edad. En ese año, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) registró un total de 3.655.812 consultas menos que en 2019, de las cuales 1.832.322 casos (el 50%) eran del grupo de edad de 0 a 14 años, es decir, las personas afectadas por esta situación fueron en mayor cantidad niñas, niños y adolescentes¹⁹.

SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CUIDADORAS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD

El Estado ha elaborado el *Documento Marco para el Diseño de una Política Nacional de Cuidados en el Paraguay*²⁰, en el cual se identifica como población beneficiaria a aquellas personas que se encuentran en situación de dependencia, tales como niñas y niños de hasta doce años y personas con discapacidad y las personas adultas mayores de sesenta y cinco años que carecen de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria, así también a aquellas personas que cuidan, mayoritariamente mujeres, de forma remunerada o no.

¿Pero cuál es la real situación de las personas cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con discapacidad? El *Diagnóstico situacional de las vivencias relacionadas al bienestar socioemocional de las personas cuidadoras principales de niñas, niños y adolescentes con discapacidad ante la situación de emergencia sociosanitaria por el Covid-19*²¹ contiene los resultados obtenidos de un estudio que analiza la situación de un total de 19 mujeres cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Para el mismo se tuvo en cuenta el contexto de emergencia sociosanitaria por el COVID-19, pues ha tenido mayor impacto en las poblaciones en situación de vulnerabilidad, debido al incremento de las

17 Elaboración de CDIA, con datos de la EPHC 2020, INE.

18 *Ibidem*.

19 Datos provisorios a agosto de 2021, Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES), MSPBS.

20 Ministerio de la Mujer, *Documento Marco para el diseño de una Política Nacional de Cuidados en el Paraguay*, <http://www.mujer.gov.py/index.php/politica-nacional-de-cuidados>

21 CDIA (2020), inédito.

desigualdades sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales y a la fragilidad en las respuestas del Estado. A continuación se presenta un resumen de lo que expresaron las entrevistadas, según diferentes dimensiones.

ASPECTO SOCIOEMOCIONAL. Las cuidadoras han manifestado sentirse «sobrecargadas» y/o «estresadas», expresando tener poco tiempo para prestar atención a estas emociones y compartir cómo se sienten. Todas mencionaron situaciones ligadas a la familia —y principalmente a la hija o hijo con discapacidad—, sus terapias, la falta de medicamentos, la escuela, sus emociones. No se han mencionado necesidades vinculadas a ellas mismas.

REDES SOCIALES Y COMUNITARIAS. Ante las dificultades y preocupaciones, el soporte principal de estas personas son, por lo general, el núcleo familiar, la pareja, las madres, las hermanas y, en algunas ocasiones, amigas(os) y vecinos(os). También se destacan apoyos formales (escuelas, centros de rehabilitación, servicios de salud física y mental). Casi la mitad de las entrevistadas refirieron apoyarse en la espiritualidad: cuentan con grupos religiosos como fuente de soporte emocional, calma y tranquilidad. Muchas han perdido esos espacios por la situación de aislamiento y cuidados de la pandemia, siendo estos importantes y necesarios para la red que cuida a las cuidadoras.

TIEMPOS Y CUIDADO. En cuanto a la distribución de las tareas del hogar y del cuidado, si bien hay parejas y familiares que contribuyen y operativizan tareas diarias, la mayoría de las actividades relacionadas a las hijas e hijos —decisiones terapéuticas, escolares, formas de criar, además de lo emocional— sigue siendo responsabilidad de las madres. El padre suele ser el único sostén económico —proveedor—, siendo ese su principal rol, delegando la crianza a la madre. Las que pueden delegar, lo hacen a otras mujeres, sean estas familiares (abuelas, hermanas, tías) o mujeres que lo hacen de manera remunerada. Así, se siguen reproduciendo y perpetuando los mandatos vinculados al género y a roles atribuidos a lo que es ser mujer y a lo que significa ser madre. Durante la pandemia, estas tareas y responsabilidades fueron mayores para ellas, realizando más horas de tareas en la casa, como también las actividades escolares, de recreación y de salud. La idea del cansancio que genera el cuidado aparece en las narrativas y, sin embargo, es uno que no computa como motivo para pedir ayuda o dejar de hacer algo. El cuidado de otros lleva muchas veces al descuido de sí misma.

ACCESIBILIDAD Y CALIDAD EN SERVICIOS DE SALUD. El acceso a servicios de salud mental sigue siendo limitado. Quienes han recibido este tipo de apoyo, fue dentro de las instituciones donde asistía su hija o hijo con discapacidad. Generalmente, no identifican servicios en sus comunidades y esto es porque no existen. El apoyo de espacios grupales u organizativos se ha mencionado poco y, si los hay, se les da poco valor. No hay tiempo para el cuidado físico

ni médico, no es prioridad. Inclusive las dolencias corporales y dificultades para dormir son una norma en las cuidadoras, pero estas son reducidas en importancia y paliadas con automedicación. El contexto ha propiciado el aumento de dificultades de salud, principalmente en lo que respecta a dolores corporales, dolores de cabeza y malestares gastrointestinales. Las tareas del hogar y del cuidado, más aún si las hijas e hijos requieren de mayores apoyos, están íntimamente relacionadas a estas dolencias. Y también la pandemia ha puesto en relieve las carencias y desigualdades dentro del sistema de salud.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS. Una de las preocupaciones más importantes de las personas cuidadoras está relacionada con la necesidad de costear medicamentos, apoyos, rehabilitación, etc., más aún en el contexto actual. La pandemia y el confinamiento agravaron la situación socioeconómica de las familias participantes y agudizaron la crisis del cuidado, aumentando la carga de trabajo de las mujeres, ya que son ellas quienes tienen mayores horas de trabajo de cuidado no remunerado y quienes pueden llegar a tener doble o triple jornada laboral. Además, son las mujeres quienes sufrieron mayor impacto económico, ya que generalmente son las que primero salen del mercado laboral y son las últimas en reincorporarse. Respecto a apoyos o subsidios del Estado, solo algunas familias los reciben. Por ejemplo, del programa Tekoporã, del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) por discapacidad o medicamentos de la Secretaría por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis). Acceder a mejores condiciones o apoyos está vinculado a una posesión de capital económico: a mayores ingresos, mayores posibilidades. Las personas que no lo tienen están sujetas a las pocas opciones que brinda el Estado en cuanto a protección social.

DEBILIDAD DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA Y LOCALIZACIÓN EN CASOS DE DESAPARICIONES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Actualmente, la responsabilidad de búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes denunciados como desaparecidos está a cargo de la Policía Nacional bajo la supervisión del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía Penal. En la práctica, ninguna de las instituciones procede, en general, a la búsqueda concreta de la persona. En su lugar realizan acciones administrativas y/o burocráticas antes que procedimientos de búsqueda activa e inmediata. La intervención del MINNA se concentra en la comunicación en redes sociales sobre los datos, señas o fotografías de la persona desaparecida. De esta forma, no se logra abordar la problemática en toda su dimensión y complejidad. Las estructuras administrativas, no ligadas al sistema de justicia y/o seguridad, en el ámbito penal tampoco desarrollan acciones efectivas para la búsqueda y protección de las niñas, niños y adolescentes. El

mencionado proyecto de ley que pretendía crear el SINAPDE hubiera servido de ayuda para localizar a las personas desaparecidas, pero fue archivado.

Realidad invisibilizada

La desaparición de personas, y sobre todo de niñas, niños y adolescentes, es una realidad invisibilizada en Paraguay. Sin embargo, los datos proveídos por la Policía Nacional al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia de la CDIA indican que, desde enero al 20 de agosto de 2021, se reportaron 1.575 personas desaparecidas: más de la mitad tenían menos de 18 años (79,3% eran niñas y adolescentes mujeres). Por otro lado, el 57% de niños y adolescentes varones reportados como desaparecidos han sido localizados, mientras solo el 47% de niñas y adolescentes mujeres. Esto indica que una mayor cantidad de niñas y adolescentes mujeres son reportadas como desaparecidas, pero —en proporción— son las menos localizadas.

La actual estadística relevada de fuentes oficiales indica que, en promedio, por día se reportan entre 3 y 4 casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos. Se tiene registro de la localización de menos de la mitad. Entre enero a agosto de 2021, 4 fueron hallados sin vida (2 de sexo femenino y 2, masculino).

Protocolo en elaboración

El Estado, a través del MINNA, se encuentra en proceso de elaboración de un Protocolo Específico para la Búsqueda y Localización de Niñas, Niños y Adolescentes desaparecidos.

Desde la CDIA se han realizado aportes al proceso de elaboración del Protocolo, considerando que debe cambiarse el enfoque penal de la búsqueda por otro de protección, que debiera estar liderado por las instituciones encargadas de la protección de las niñas, niños y adolescentes, con la asistencia de la Policía Nacional, lo que implica un fortalecimiento institucional de estas instancias y el alcance de sus operaciones a nivel nacional.

Tanto el MINNA como los Juzgados de Niñez y Adolescencia y las Defensorías de Niñez y Adolescencia debieran liderar estos procesos de búsqueda y localización, a los efectos de tener presentes todas las aristas posibles del problema, sin perder de vista que, en el caso de la detección de posibles hechos punibles, la intervención del Ministerio Público debe ser inmediata.

Es importante, además, la intervención de profesionales —trabajadores(as) sociales y psicólogos(as)— que puedan acompañar tanto a la familia de la persona desaparecida como a la persona (si esta fuera localizada) para

garantizar su resguardo, contención y, según ordene la instancia judicial competente, su posterior reintegración familiar o bien la adopción de alguna medida de protección.

COMUNIDADES INDÍGENAS, ENTRE DESALOJOS SISTEMÁTICOS Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LA VIOLENCIA ESTATAL

Entre los meses de mayo y julio de este año se han cometido reiterados desalojos de comunidades indígenas —que reclaman estar asentadas sobre sus propias tierras ancestrales— por parte del Estado paraguayo. La violencia ha sido el denominador común en la mayoría de las intervenciones policiales-fiscales²². Los niveles de violencia en los desalojos se han evidenciado en el uso de la fuerza policial y, en algunos casos, militar: han quemado casas, escuelas, cultivos e incluso han amenazado y lesionado a parte de su población.

Líderes y líderes de las comunidades²³ manifestaron que los desalojos han afectado a más de 400 niñas, niños y adolescentes, quienes han sufrido de manera directa esta violencia. Esta situación, sumada a todas las demás vulneraciones que padecen cotidianamente por la realidad de exclusión en la que tienen que sobrevivir, les ocasiona secuelas psicológicas e incluso físicas irreparables.

Aparte de la pérdida de pertenencias, preocupa saber cómo continuarán sus vidas niños, niñas y adolescentes. Especialmente, cómo superarán un hecho tan traumático, ya que un desalojo es violento *per se*. Pero, además, en la mayoría de estos casos hubo excesos en el uso de la fuerza. Según relataron las personas consultadas, no se utilizó ningún protocolo de tratamiento especial para el abordaje hacia niños, niñas y adolescentes presentes, así como tampoco se han llevado adelante medidas para restituir sus derechos vulnerados en los desalojos.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, VÍCTIMAS INVISIBLES EN CASOS DE FEMINICIDIO

Además de las 4 niñas y adolescentes mujeres que fueron víctimas de femicidio en 2020²⁴ (representando el 11% del total de casos ese año), el femicidio de mujeres adultas trae también múltiples repercusiones para sus

22 Para más información sobre este tema se sugiere ver el artículo sobre desalojo forzoso y derecho a la tierra del presente informe.

23 Consulta realizada por la CDIA en el marco de la Plataforma Japolí —plataforma ciudadana de vigilancia y acción contra las desigualdades, integrada por diferentes organizaciones de la sociedad civil— y la Mesa de Articulación Indígena.

24 Observatorio de Género del Ministerio de la Mujer, *Informe sobre casos de feminicios en Paraguay. Segundo semestre año 2020*, http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/9616/2851/0669/informe_2020_segundo_semestre.pdf

hijos e hijas. Hay niños y niñas que, al no tener otros familiares, acaban bajo la tutela del Estado en algún programa de acogida o siendo institucionalizados. Cuando no es así, las que asumen la mayor responsabilidad de cuidados son las familias maternas, en especial las abuelas.

Los datos oficiales²⁵ del Observatorio de la Mujer, dependiente del Ministerio de la Mujer, registran 204 feminicidios entre el año 2017 y el primer semestre de 2021, que han dejado 229 personas en situación de orfandad (tabla 1).

Tabla 1. Número de víctimas de feminicidios y de personas en orfandad por feminicidio entre el año 2017 y el primer semestre de 2021

	2017	2018	2019	2020	2021 (ENERO A AGOSTO)	TOTAL
Víctimas de feminicidio	53	59	37	36 (4 de 0 a 17 años)	19	204
Personas en orfandad por feminicidio	30	40	78	51	30	229

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Mujer del Ministerio de la Mujer.

En general, el 80,3% de los agresores tenía con las víctimas una relación cercana ya sea esta de amistad, familiar (hermano, cuñado, padrastro) o bien de pareja, expareja, esposo o exesposo (la de mayor frecuencia)²⁶.

El Observatorio de la Mujer realizó un análisis de los casos de feminicidio en Paraguay y las secuelas en hijos e hijas en situación de orfandad, concluyendo que —a la fecha— no existe informe oficial que pueda dar cuenta sobre la situación legal y socioeconómica, lugar en donde habitan los niños, niñas y adolescentes, por lo que es urgente contar con un programa que pueda recabar dichos datos y dar una respuesta integral, tal como exigen las normativas nacionales y las convenciones suscriptas al respecto por el Estado paraguayo.

Sobre esto último, en 2019 se presentó en el Parlamento el proyecto de ley «De reparación económica para niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio». Este fue aprobado dos veces por la Cámara de Senadores

25 *Ibidem.* / Observatorio de Género del Ministerio de la Mujer, *Actualización de datos de Feminicidios, Tentativa de Feminicidios en el país y Feminicidios en el Exterior. Enero - Agosto 2021*, http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/7616/3051/0497/Resumen_de_Victimas_de_Feminicidio_en_el_Paraguay_-_Agosto.pdf/Resumen_de_victimas_de_feminicidio_en_Paraguay, http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/6816/1166/2574/Victimas_de_Feminicidio_en_el_Paraguay_por_ano_-28_12_2020.jpg

26 *Ibidem.*

y dos veces rechazado por la Cámara de Diputados. Como esta última era cámara revisora, finalmente el proyecto fue archivado²⁷.

Desde las instituciones del Estado no se dispone de mecanismos o protocolos de atención (psicológica, social y legal) de los niños, niñas y adolescentes víctimas indirectas de femicidio, así como también de sus familiares, cuidadoras y cuidadores.

Si bien todas las muertes violentas producen un gran impacto social y emocional en la familia de la víctima, cuando se trata de violencia machista el efecto es aún mayor; y en el caso de los hijos y las hijas se puede hablar de un impacto emocional doble. Uno corresponde a la pérdida de la madre como figura protectora y el otro tiene que ver con el hecho de que, en el mayor número de los casos, es una persona de su círculo íntimo quien le ha quitado la vida. Se convierten así en «afectados indirectos» de un brutal crimen del que, en ocasiones, incluso llegan a ser testigos. Aunque, a juzgar por el abandono y la falta de apoyo que denuncian por parte del Estado, bien podrían ser calificados como víctimas invisibles.

ADOLESCENTES PRIVADOS DE SU LIBERTAD Y LOS TRASLADOS ARBITRARIOS: VIOLACIÓN AL DERECHO A VINCULARSE CON SU ENTORNO FAMILIAR Y SOCIAL

En Paraguay, la gran mayoría de adolescentes inmersos en un proceso penal están privados de su libertad, con prisión preventiva o cumpliendo una condena en algún centro educativo del país. En 2020, el 95% de personas (179) en centros educativos (CE) para adolescentes en privación de libertad eran varones²⁸. Durante su encierro, es obligación del Estado garantizar el cumplimiento de los derechos que les corresponden. Entre estos, es fundamental el derecho a preservar y desarrollar las redes y relaciones familiares y sociales. Significa una parte inherente al trato humano, debido a las personas privadas de libertad y a los fines resocializadores de la pena.

Sin embargo, la realidad es otra, inclusive en contra de lo que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)²⁹. Esto ha sido constatado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), que en diciembre del año pasado publicó el Informe Especial N.º 02/2020 sobre traslados de

27 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115500>

28 MNP. Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2020. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/485/>

29 Este Código dispone —en su artículo 245— que, durante la ejecución de las medidas privativas de libertad, el adolescente tiene derecho a comunicarse libremente con sus padres, tutores o responsables y a no ser trasladado arbitrariamente del centro donde cumple la medida privativa de libertad; el traslado solo podrá realizarse por orden escrita del juez de Ejecución. Igualmente, en su artículo 247 establece que en los centros de privación de libertad se debe prestar especial atención al grupo familiar del adolescente, con el objeto de conservar y fomentar los vínculos familiares y su reinserción a su familia y a la sociedad.

adolescentes 2013-2020 en el Centro Educativo Itauguá (CEI)³⁰. En el mismo señala que, en las visitas de monitoreo —tanto en inspecciones generales como en intervenciones específicas—, se constató el uso sistemático de traslados arbitrarios de adolescentes como medidas disciplinarias y de control de la población.

Entre los principales hallazgos, el MNP informa que entre el 2013 y el 2020 se realizaron 921 traslados desde el CEI a distintos destinos. Resalta la cantidad de traslados del 2014 (186), 2015 (165) y 2017 (140). En 2020, en tiempos de aislamiento sanitario, en ocho meses se dieron 15 traslados.

Además, el 61% del total de estos traslados fueron realizados por orden administrativa y el 17% por orden judicial. Sobre el 22% restante no se han obtenido datos. El MNP sostiene que el traslado administrativo puede constituir al menos un trato cruel, inhumano o degradante por los efectos que tiene respecto al adolescente con relación a su familia y al derecho de acceso a la justicia.

Otro dato relevante se refiere a los destinos de traslados de los adolescentes: de los 921 traslados, 451 (49%) se produjeron a otros centros educativos (CE) con régimen cerrado ubicados en los distintos departamentos del país. A penitenciarías de personas adultas fueron 299 (33%) adolescentes que ya habían cumplido 18 años.

Este último dato es alarmante por lo ilegal del acto. En este caso, el adolescente ha cometido el hecho punible siendo menor de edad, por lo que corresponde que continúe su proceso de reinserción, cumpla las sanciones y/o la prisión preventiva en centros educativos hasta los 20 años, de acuerdo con la normativa vigente.

El informe señala que a centros educativos con regímenes menos restrictivos de la libertad fueron remitidos 133 (14%) adolescentes y 28 (3%) a otras instituciones, como hospital psiquiátrico, jefaturas de comisarías, centro de adicciones, entre otros.

Con relación a los traslados masivos, el MNP informa que los 35 traslados del 19 de agosto de 2019 son la respuesta a una acción de protesta de los adolescentes: 16 fueron a CE cerrados y 19 a penitenciarías. En todos los casos, los traslados se realizaron sin control judicial previo.

Se registraron 28 traslados el 2 de marzo de 2019, el mismo día de una fuga de adolescentes del centro educativo. De estos, 6 fueron a CE cerrados, 1 a un CE semiabierto y 21 a penitenciarías.

30 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. MNP. *Informe Especial 02/20 - Traslados de adolescentes 2013-2020 - Centro Educativo Itauguá, diciembre 2020*, <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales/func-startdown/433/>

Entre el 30 de abril y el 1 de mayo de 2017 se realizaron 27 traslados administrativos: 11 a penitenciarías y 16 a centros educativos cerrados. También estos traslados se deben a acciones de protesta de los adolescentes.

Tal como señala el MNP, este tipo de respuestas frente a los conflictos se viene repitiendo constantemente, al menos desde el 2013, y no ha sufrido variaciones importantes. Esta práctica agrava las condiciones de detención y, en sentido contrario de lo que dispone la legislación, maximiza los efectos nocivos del encierro penitenciario.

MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA: INSUFICIENCIA DE FONDOS, BAJA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA E INEQUITATIVA DISTRIBUCIÓN

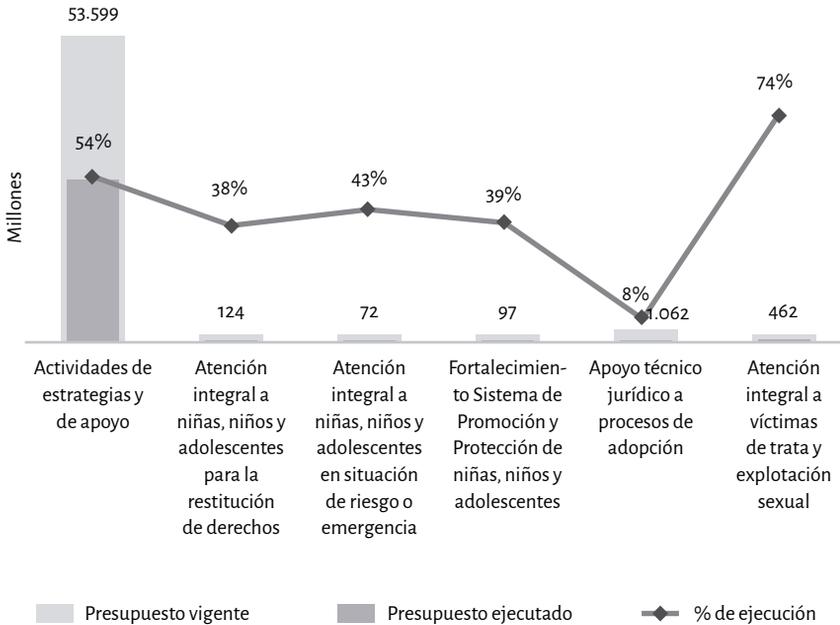
Para el área de la niñez y la adolescencia, la inversión pública es crucial e imprescindible para garantizar el acceso a derechos y el desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes.

Aunque son varias las instituciones encargadas de velar por la protección y promoción de la niñez y la adolescencia, se presenta en este apartado el estado presupuestario —niveles de inversión y ejecución presupuestaria— del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), en su rol de ente rector de las políticas públicas de protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Al 2021, el presupuesto asignado al MINNA asciende a 83.626 millones de guaraníes, de los cuales —al cierre de agosto— se había ejecutado el 49%, unos 40.807 millones de guaraníes.

Al Programa Central se le han asignado 55.417 millones de guaraníes, habiendo ejecutado al final de agosto la suma de 29.374 millones, lo que equivale al 53%. Se clasifica en seis actividades con dispar distribución de presupuesto (gráfico 1). «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia» (72 millones de guaraníes) y «Fortalecimiento Sistema de Promoción y Protección de niñas» (97 millones de guaraníes) son las actividades con menor presupuesto. Mayor monto va a «Actividades de estrategia y apoyo» (53.599 millones) y «Apoyo Técnico Jurídico a Procesos de Adopción» (1.062 millones). Esta última, con una ejecución mínima del 8%, a pesar de la ampliación presupuestaria de casi cinco veces respecto al 2020.

Gráfico 1. Presupuesto de las Actividades del Programa Central del MINNA (millones de guaraníes)



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

Si bien el presupuesto total del MINNA y de los programas alcanzó un mínimo aumento del 3,9% en 2021 respecto al año anterior, se visualiza una redistribución en el presupuesto de las diferentes actividades a ser llevadas a cabo dentro de cada programa. El de mayor ajuste positivo en su presupuesto es «Apoyo Técnico Jurídico a Procesos de Adopción». No obstante, como puede verse en la tabla 2, esto se da en detrimento de actividades como «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia», que ha sufrido en el presente año un recorte de 83,9%: de tener un presupuesto de 447 millones al 2020, pasó a 72 millones en el 2021 (6 millones mensualmente). Este es un monto ínfimo para responder de manera efectiva a este tipo de necesidad. Aunque los recortes están relacionados a los resultados de ejecución presupuestaria, al 2020 el MINNA ejecutó alrededor de 264 millones en esta actividad, lo cual no explica, *a priori*, la proporción del recorte.

En contrapartida, se había dado un mayor peso a la actividad relacionada a los procesos de adopción; sin embargo, su ejecución es diminuta. La ejecución presupuestaria no solo depende del presupuesto aprobado y del plan financiero asignado por el Ministerio de Hacienda, sino que también del Plan de Caja elaborado por cada institución, donde se establece la priorización de actividades y proyectos. Con esto se evidencia que, a pesar de la fuerte ampliación para la actividad de procesos de adopción, esta no formó parte de las prioridades del MINNA.

Tabla 2. Comparación presupuestaria 2020-2021 de las Actividades del Programa Central del MINNA (en millones de guaraníes)

PROYECTO / ACTIVIDAD	PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2021	DIFERENCIA MONETARIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
Programa Central	55.096	55.417	321	0,6%
Actividades de Estrategias y de Apoyo	53.163	53.599	436	0,8%
Atención Integral a niñas, niños y adolescentes para la restitución de derechos	307	124	-183	-59,6%
Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia	447	72	-375	-83,9%
Fortalecimiento Sistema de Promoción y Protección de niñas, niños y adolescentes	396	97	-299	-75,4%
Apoyo Técnico Jurídico a Procesos de Adopción	189	1.062	872	460,8%
Atención Integral a víctimas de trata y explotación sexual	593	462	-131	-22,0%

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

En cuanto a los programas sustantivos, al 2021, han tenido un aumento del 10,3%.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. Este programa ha incrementado 14,9% su cifra presupuestaria con respecto al 2020. La tabla 3 muestra las actividades con mayor recorte. «Abordaje a niñas, niños y adolescentes en calle, adicciones o conflicto con la ley penal» disminuyó en un 87,7% (de tener un presupuesto de 2.245 millones de guaraníes en 2020, al 2021 quedó con 277 millones). Un alto porcentaje de recorte porcentual fue también para «Abordaje a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil», con una disminución del 26,8%. En contrapartida, «Asistencia alimentaria a familias» tuvo un aumento porcentual importante: 49,5%. La actividad incorporada al 2021 con una suma de 1.915 millones de guaraníes corresponde a Protección Social a NNA - Ñapu'ã Py. Sin embargo, al cierre de agosto, la ejecución ha sido del 0%.

Tabla 3. Comparación presupuestaria 2020-2021 de las Actividades del Programa de Protección de la Niñez y la Adolescencia del MINNA (en millones de guaraníes)

PROYECTO / ACTIVIDAD	PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2021	DIFERENCIA MONETARIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
Protección de la Niñez y la Adolescencia	23.427	26.918	3.491	14,9%
Abordaje a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil	412	301	-110	-26,8%
Asistencia financiera a familias de niñas, niños y adolescentes con trabajo infantil	14.090	14.480	390	2,8%
Apoyo monetario a familias en situación de riesgo	156	189	34	21,7%
Asistencia alimentaria a familias	6.525	9.756	3.231	49,5%
Abordaje a niñas, niños y adolescentes en calle, adicciones o conflictos con la ley penal	2.245	277	-1.968	-87,7%
Protección Social a NNA - Ñapu'ã Py	-	1.915	1.915	-

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. Para el año 2021, un presupuesto de 1.291 millones de guaraníes fue asignado al Programa de Promoción de la Niñez y la Adolescencia, alcanzando una ejecución de solo el 16% al finalizar el mes de agosto (tabla 4). Sus actividades son: «Atención Socioeducativa a niñas, niños de 0 a 4 años y la familia», con un 30% de ejecución al 31 de agosto; «Atención Socioeducativa a los adolescentes», 55%; «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes de pueblos originarios», con 34%; y «Protección Especial a niñas, niños y adolescentes separados de su familia», solo 8%. Resalta esta última, pues representa el 75% del presupuesto de este programa; pero, aun así, no se evidencia la priorización de su ejecución presupuestaria. En cuanto a las variaciones presupuestarias de las actividades de este programa, todas han experimentado disminuciones, con excepción de «Protección Especial a niñas, niños y adolescentes separados de su familia», que aumentó la cifra presupuestada en un 17,9% (tabla 4). El mayor recorte se produce en «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes de pueblos originarios», con una reducción del 84,2%: de tener 848 millones de guaraníes en 2020, pasó a 134 millones en 2021. Las actividades de atención socioeducativas, tanto para niñas y niños de 0 y 4 años y sus familias como para adolescentes, experimentaron reducciones del 43,5% y 40,7%, respectivamente.

Tabla 4. Comparación presupuestaria 2020-2021 de las Actividades del Programa de Promoción de la Niñez y la Adolescencia del MINNA (en millones de guaraníes)

PROYECTO / ACTIVIDAD	PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2021	DIFERENCIA MONETARIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
Promoción de la Niñez y la Adolescencia	1.998	1.291	-707	-35,4%
Atención Socioeducativa a niñas, niños de 0 a 4 años y la familia	216	122	-94	-43,5%
Atención Socioeducativa a los adolescentes	113	67	-46	-40,7%
Protección Especial a niñas, niños y adolescentes separados de su familia	822	969	147	17,9%
Atención Integral a niñas, niños y adolescentes de pueblos originarios	848	134	-714	-84,2%

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

Los datos presentados reflejan la insuficiencia de los montos que el Estado paraguayó destina a niñez. Por ejemplo, es difícil imaginar que se pueda desarrollar a nivel país un programa de calidad para la atención integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia con un presupuesto de 6 millones de guaraníes por mes; o sería importante preguntarse qué tipo de atención socioeducativa se brinda a las y los adolescentes con un presupuesto de 67 millones en un año (5,5 millones mensuales).

Asimismo, cabe mencionar la inequitativa distribución del presupuesto dentro de los programas del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, constatada en la ampliación de los montos asignados a determinadas actividades en detrimento de otras. La atención a un área no debe implicar el sacrificio de otras. No puede obtenerse un sistema integral de derechos mediante la exclusión o la minimización de la importancia de determinados derechos. Se trata de incluir acciones en el marco de la atención efectiva a niñas, niños y adolescentes.

En el marco de un presupuesto basado en resultados, el proceso de ejecución realizado por las instituciones es crucial, ya sea para mantenerlo o lograr su ampliación, y la capacidad de gestión institucional es clave para esto. Establecer claramente las acciones y priorizaciones en el Plan de Caja institucional, sin que haya una diferencia desproporcionada en la ejecución presupuestaria de las diferentes actividades y proyectos, es imperante en el sistema de protección, ya que en materia de niñez todas las áreas deben ser consideradas prioritarias.

CASOS OCURRIDOS EN 2021

En el periodo del informe se dieron casos que reflejan un Estado ausente frente a diversas necesidades. Por un lado, un caso activó la alerta sobre la ausencia de políticas públicas para niñas, niños y adolescentes en situación de calle. Además, otro reveló la falta de garantía del Estado acerca de las condiciones mínimas para ejercer el deber de cuidado. Así, ¿puede el Estado reprochar penalmente su incumplimiento? Por último, dos casos en la zona norte del país también exponen la criminalidad del Estado en la acción y la omisión.

ADOLESCENTE EN SITUACIÓN DE CALLE IMPUTADA POR ROBO Y HOMICIDIO. En agosto de este año, una adolescente de 14 años fue imputada por la Fiscalía por robo agravado y homicidio doloso de un vendedor de chipa en las inmediaciones del Mercado de Abasto, exponiéndose a una eventual condena de 8 años de pena privativa de libertad. El fiscal solicitó, además, su internación en un centro de desintoxicación, debido a su adicción a drogas.

Según fuentes policiales, la adolescente se encontraba en situación de calle desde los 11 años, sin cédula de identidad, sin cuidado parental, habría sido víctima de abusos y de explotación infantil, con problemas de consumo de drogas, contaba con antecedentes penales por otros hechos de robo y tenencia de estupefacientes y tiene un hijo de meses (dado a luz a los 13 años), que se encuentra al cuidado de un familiar. Este caso es un reflejo de que, en Paraguay, el Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de niñas, niños y adolescentes no cuenta con planes o programas de cuidado ni apoyos estatales que sean sostenidos durante el tiempo requerido por cada situación particular. Así, se evidencia la ausencia en la vida de esta adolescente de los estamentos estatales que garanticen sus derechos a la familia, a la salud, a la identidad, a la educación, a la protección social y contra todo tipo de violencia. Es decir, la intervención del Estado ha fracasado en todos sus niveles. Según declaraciones de la propia ministra de la Niñez y la Adolescencia, la adolescente había sido atendida por el Programa de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes que viven en las calles (PAINAC)³¹. Sin embargo, dicha intervención fue insuficiente para lograr que ella pudiera salir de la situación de desprotección en la que se encontraba. «A esta niña se la ve ahora porque cometió un crimen, antes era invisible para la sociedad», expresó³².

HOMICIDIO DE UN NIÑO DE DOS AÑOS AL CUIDADO DE SU HERMANO ADOLESCENTE. En septiembre, en Pedro Juan Caballero, un niño de dos años murió a manos de su hermano adolescente, encargado de su cuidado en ausencia de la madre (quien debía salir a trabajar durante todo el día). El adolescente confesó el homicidio, fue imputado por la Fiscalía, separado de su madre y ubicado en una familia acogedora. La madre —cargando el peso de un hijo muerto y otro imputado por el homicidio de su hermano— fue imputada por la falta del deber de cuidado. Esta es la imagen de lo que le sucede a una familia cuando es totalmente abandonada a su suerte por parte del Estado. Esto le ocurre a una mujer que, además de ser pobre, está sola, tiene a su cargo a dos niños y debe salir a trabajar durante el día y no tiene opción de dejar a sus hijos al cuidado de otra persona adulta. El derecho de toda niña, niño o adolescente a vivir en familia implica la responsabilidad que le cabe al Estado en la provisión de todos los apoyos necesarios para que las familias (en toda su diversidad), o bien, la cuidadora o el cuidador principal de la niña o el niño, puedan desempeñar sus funciones de cuidado y protección, entendiéndose —

31 Dependiente del MINNA, el Programa de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes que viven en las calles (PAINAC) es la respuesta estatal para el abordaje a la problemática de la niñez y la adolescencia en situación de calle. Este programa, al igual que la mayoría de los destinados a la protección de niñas, niños y adolescentes, se encuentra desfinanciado y debilitado, con un insignificante presupuesto anual de partidas destinadas a él. No dispone de dispositivos acordes a la realidad de niñas, niños y adolescentes en situación de calle y sus familias, ni de recursos humanos y materiales suficientes.

32 «Menor que mató a chipero: drogas, intento de rehabilitación y abandono», *ABC Color*, 31 de agosto de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/31/menor-que-mato-a-chipero-una-vida-de-drogas-intento-de-rehabilitacion-y-abandono/>

en este sentido— que el fortalecimiento de la protección social es una condición necesaria para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

CASOS EN LA ZONA NORTE. No se ha avanzado con medidas eficaces para el esclarecimiento del asesinato de dos niñas en septiembre de 2020³³, ocurrido en un operativo de la FTC contra integrantes del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Existen actualmente tres causas penales³⁴ en este caso. A esto se suma la desaparición, en noviembre de 2020, de una adolescente de 15 años, hija de Alcides Oviedo Brítez y Carmen María Villalba Ayala, ambas personas dirigentes del EPP privadas de libertad cumpliendo condenas³⁵. Si bien existe una causa penal abierta³⁶, no se han logrado avances en la búsqueda de la adolescente³⁷. Hasta el cierre de este artículo, no existen avances de parte del Estado paraguayo en la investigación de las muertes de las niñas y desaparición de la adolescente. El Gobierno no puede desligarse de la responsabilidad de haber matado a dos niñas y generado la desaparición de otra adolescente, en un escenario de abuso de la fuerza estatal, en el que se dejaron de lado todos los instrumentos jurídicos de derechos humanos, así como los estándares internacionales establecidos para este tipo de intervención en zonas de conflictos armados.

CONCLUSIONES

El periodo del informe se ha visto afectado con la continuidad de la pandemia por el COVID-19, reflejando con claridad que su paso ha impactado profundamente en la vida de la niñez y la adolescencia a nivel global, pudiéndose afirmar que en el país la situación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes ha sido de regresividad, en particular, para aquellos que provienen de zonas urbanas pobres, campesinas e indígenas.

En materia de reformas legislativas e institucionales, se observaron retrocesos, uno de los cuales ha sido la reforma de la Ley N.º 6486/2020 con el objetivo de prorrogar el plazo de adecuación del anterior modelo institucional a uno de abrigo residencial, en total perjuicio de la niñez y la adolescencia que

33 Martínez Aldana y Corvalán, «El paradigma ...».

34 1. Causa N.º 129/2020 «Investigación penal s/ hecho punible contra la vida y otros», agente fiscal Silvia Cabrera, Unidad z Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos. Se investiga el asesinato de las niñas en el procedimiento de la Fuerza de Tarea Conjunta, ocurrido el 02 de septiembre de 2020. 2. Causa original en virtud de la cual se lleva adelante el procedimiento de la FTC a cargo del agente fiscal Federico Delfino de la Unidad Antisecuestro. 3. Causa sobre Violación de la patria potestad o violación del deber de cuidado u otros a cargo de la agente fiscal Carina Sánchez de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Infantil. Causa iniciada en contra de los padres de las niñas ejecutadas en el procedimiento del 02 de septiembre de 2020.

35 Para más información sobre este caso, ver el artículo sobre Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en este informe.

36 Causa N.º 589/2020 «Investigación fiscal», a cargo de la agente fiscal Carina Sánchez, Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Infantil.

37 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2021). Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte (22 al 26 de febrero de 2021). Informe final. Asunción, Paraguay: Codehupy.

se encuentra sin cuidado parental. Otro duro golpe a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes ha sido lo ocurrido a fines del 2020 con el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia (PNNA) 2019-2024, que fuera aprobado por el Consejo Nacional en julio y dejado sin efecto en el mes de noviembre, debido a las presiones ejercidas por grupos conservadores en ese año.

La situación de conflictividad social en torno a la tenencia de la tierra ha llegado a generar este año una ola de desalojos contra comunidades indígenas, de carácter extremadamente violento de parte de los operadores judiciales y efectivos de seguridad pública y privada. En este contexto preocupa la situación de niñas, niños y adolescentes de estas comunidades, quienes sufren de manera directa situaciones violentas y traumáticas a consecuencia de estos desalojos forzosos, que van de la mano con represiones y hostigamientos constantes hacia sus familias y comunidades.

La población de la niñez y adolescencia en Paraguay no logra adquirir la relevancia suficiente que la coloque en el foco de la agenda pública y política, y que los discursos se traduzcan en presupuestos adecuados y programas y servicios especializados que se hagan concretos en los tres niveles de gobierno.

Si bien el Estado paraguayo continúa en la búsqueda del camino para avanzar en materia de protección de la niñez y la adolescencia, ha tenido importantes desaciertos en su rol de garante de ese derecho. Los datos revelados evidencian que en Paraguay el sistema de protección de la niñez y la adolescencia aún resulta insuficiente en su efectividad.

RECOMENDACIONES

Reclutamiento forzoso de niñas, niños y adolescentes

- Ajustar el proyecto de ley, en debate en el Parlamento, a los lineamientos del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, especialmente en lo referido a prevención, protección y restablecimiento de derechos.
- Establecer un plan de acción con presupuesto adecuado para asegurar la desmovilización y reintegración de niñas, niños y adolescentes que hayan sido reclutados en el marco de los conflictos generados en la zona norte del país.
- Garantizar que niñas, niños y adolescentes, una vez reintegrados, sean abordados por el sistema de protección, a fin de garantizarles todo el apo-

yo psicosocial que requieran para que se restablezcan sus derechos, priorizando la búsqueda de sus familias y su reunificación.

- Derogar la Ley N.º 5063/2013 «Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/1999 De Defensa Nacional y Seguridad Interna», que habilita a operar a las Fuerzas Armadas en territorio nacional y en cuestiones de seguridad interna. Y por extralimitar las funciones de las FF. AA., propiciando violaciones de derechos humanos en la zona norte del país, sin control, investigaciones ni sanciones.
- Garantizar una investigación independiente e imparcial, con apoyo internacional, para esclarecer el asesinato de las dos niñas por parte de la FTC, y generar medidas de no repetición.
- Aplicar protocolos específicos de actuación para las fuerzas de seguridad en el abordaje de niñas, niños y adolescentes, en virtud de su carácter de sujetos de protección.

Ley N.º 6486/2020 sobre el derecho a vivir en familia que regula los cuidados alternativos y la adopción

- Dotar de presupuesto adecuado para la implementación de la Ley N.º 6486/2020, y su Decreto Reglamentario N.º 5402/2021, y capacitar a equipos técnicos en todos los niveles de gobierno.
- Implementar, a nivel nacional, departamental y municipal, planes y programas de fortalecimiento familiar y de prevención de separación de la niña, el niño o el/la adolescente de su familia y de protección especial para aquellos(as) que son separados(as) de sus familias.
- Articular acciones con las entidades de abrigo y elaborar los protocolos correspondientes para el proceso de desinstitucionalización y transformación del modelo institucional al modelo de abrigo residencial.
- Implementar el Sistema de Información Digital Unificado, dispuesto en la Ley N.º 6486/2020, a fin de que autoridades judiciales y administrativas de protección que realizan intervenciones sobre niñas, niños y adolescentes puedan reportarlas en el Sistema y esto forme parte de su historial.
- Realizar campañas de difusión para sensibilizar —y fomentar— la cultura de la adopción, de manera conjunta entre el Centro de Adopciones, los medios de comunicación y las autoridades departamentales y municipales.

Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2020-2024

- Aprobar un Plan Nacional de Niñez y Adolescencia con enfoque adecuado a lo dispuesto en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA), así como los tratados internacionales y leyes vigentes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, que garantice condiciones de vida dignas a niñas, niños y adolescentes en nuestro país desde un abordaje integral, abarcando todas las dimensiones necesarias para una vida libre de pobreza y de violencia.
- Garantizar que el marco conceptual del Plan Nacional se elabore con enfoque de derechos, es decir, a partir del reconocimiento de las personas como sujetos de todos los derechos humanos, ubicando en el centro a niñas, niños y adolescentes y organizando el conjunto de acciones en torno al goce efectivo de sus derechos y el respeto de su dignidad e integridad.
- Incluir la articulación del Plan Nacional con otros planes y políticas que contengan acciones integradas al Plan, que las instituciones coordinen y articulen de modo intersectorial e interinstitucional sus acciones programáticas para garantizar el cumplimiento de todos los derechos para todas las niñas, niños y adolescentes.
- Observar que el Plan Nacional utilice en su redacción un lenguaje no excluyente, que permita visibilizar a las mujeres, nombrando de forma correcta tanto a varones como a mujeres, con el objetivo de romper con los estereotipos y evitar los prejuicios sexistas.
- Ampliar la convocatoria en el proceso de revisión y aprobación del Plan Nacional a representantes de todos los ministerios, las secretarías, etc., del Poder Ejecutivo, que de alguna forma estén afectados al Plan Nacional, aunque no formen parte del Consejo, así como referentes de los otros dos poderes del Estado.

Profundización de la afectación de derechos a causa de crisis del COVID-19

- Garantizar los recursos necesarios para la implementación universal del Sistema de Protección Social, que atienda de manera prioritaria a la población de niñez y adolescencia y sus familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y económica.
- Incrementar la cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) a familias de niñas, niños y adolescentes de las zonas rurales, suburbanas y pueblos indígenas con mayor riesgo de vulnerabilidad social y económica.

- Aumentar el presupuesto de educación en al menos un 0,5% anual, hasta alcanzar el 6% del PIB, como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza.
- Acelerar la expansión de las Unidades de Salud de la Familia (USF) a las comunidades con mayor riesgo de vulneración social y económica, principalmente en zonas rurales y comunidades indígenas, para incrementar la cobertura de atención primaria de la salud.
- Intensificar la recopilación y el análisis de datos para elaborar estadísticas (a nivel nacional, departamental y municipal) que utilicen datos desglosados por edad, sexo, origen étnico, renta familiar y discapacidad.

Niñas, niños y adolescentes con discapacidad, situación de las personas cuidadoras

- Reconocer los desafíos de cuidar y maternar en discapacidad, visibilizar los apoyos y necesidades, promoviendo y desarrollando políticas públicas que incluyan estas demandas.
- Poner en práctica una política de cuidado que garantice los apoyos necesarios a las personas cuidadoras, incluyendo medidas de protección social para ellas y ampliando así progresivamente la cobertura para quienes demandan cuidado.
- Implementar servicios de salud física y mental descentralizados, comunitarios accesibles y de calidad que lleguen a las personas cuidadoras.
- Propiciar desde el Estado espacios de acompañamiento para madres, padres y/o personas cuidadoras, donde se puedan visibilizar todas las dimensiones del cuidado, emociones, mandatos, etcétera.
- Fortalecer la asignación de recursos y capacitación desde un enfoque territorial y comunitario para las diferentes instituciones del Estado, donde se puedan trabajar de manera articulada temas de salud y educación. Por ejemplo, con el personal de las USF o del MEC llegando hasta las comunidades y hogares respondiendo a las necesidades de las familias y de las cuidadoras, teniendo en cuenta además el contexto de pandemia.

Desapariciones de niñas, niños y adolescentes

- Diseñar e implementar un Protocolo de búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes que establezca un mecanismo de actuación coordinado a nivel central, departamental y municipal, que incluya a los organismos que forman parte del sistema de protección, a fin de garantizar una actuación oportuna, eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

- Implementar un Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes desaparecidos que permita conocer a cabalidad el número de desapariciones que han sido reportadas como tales, cuántas han sido localizadas y cuántas personas no fueron encontradas aún.
- Disponer de un sistema de alerta de emergencia rápida para todos los casos que contenga acciones urgentes, a fin de determinar aquellas situaciones de grave peligro.

Desalojo de comunidades indígenas

- Articular entre los tres poderes del Estado, a modo de generar medidas inmediatas para frenar los desalojos forzosos, y restituir a las comunidades indígenas sus tierras con el suficiente acompañamiento de las instancias del Estado responsables de su protección social.
- Convocar a una mesa de trabajo permanente conformada por representantes de las comunidades indígenas afectadas, el presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), el ministro del Interior, el jefe de la Policía Nacional, la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Dirección de Derechos Étnicos y de Derechos Humanos, dependientes de la Fiscalía General del Estado, para analizar y tomar las medidas de urgencia y apoyo, suspendiendo y evitando los desalojos forzosos de las comunidades indígenas de manera inmediata y medidas reparatorias para las comunidades desalojadas en los últimos años.

Niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidios

- Disponer de mecanismos normativos, programáticos y presupuestarios que contemplen no solamente la recepción de denuncias y respuesta inmediata, sino también provean dispositivos de atención, asistencia, protección, seguimiento y reparación integral de niñas, niños y adolescentes cuyas madres han sido víctimas de feminicidio y/o tentativa de feminicidio.
- Establecer un sistema de indicadores que permita el registro de datos que vislumbren la situación jurídica, familiar, psicosocial y económica en la que se encuentran niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio, a fin de tener la mayor información necesaria para tomar las medidas que correspondan para garantizar su protección y desarrollo integral.
- Avanzar en el cumplimiento de las responsabilidades estatales para la prevención, detalladas en la Ley N.º 5777/2016, sobre todo en lo que respecta a la modificación de patrones culturales que sustentan la desigualdad

de género y la violencia contra la mujer en el sistema educativo, desde una perspectiva que incluya la participación prioritaria de niños y adolescentes varones.

- Promover la aprobación de una ley de protección y reparación integral para niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio.

Adolescentes privados de libertad y los traslados arbitrarios

- Cesar con los traslados administrativos de adolescentes a centros educativos cerrados y a centros penitenciarios de adultos, sin autorización judicial necesaria, sin criterios definidos para los mismos.
- Establecer un protocolo de traslados, de acuerdo a lo estipulado en el Código de Ejecución Penal, que respete especialmente los derechos de los adolescentes relacionados al fortalecimiento de su vínculo familiar y social, y su acceso a la justicia.
- Implementar un plan de intervención en crisis, con protocolos de intervención, tendientes a la contención psicológica individual y grupal, en coordinación con el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia y la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Inversión

- Elevar la inversión en niñez que realiza el Estado, teniendo indicadores objetivos, claros y medibles en el Presupuesto General de la Nación, para mejorar las condiciones de vida de las familias y las comunidades, en particular de niñas, niños y adolescentes.
- Establecer un proceso de planificación adecuado del presupuesto del MINNA para responder a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y aumento progresivo, a fin de asegurar coberturas universales, atendiendo a las especificidades de la población de niñez y adolescencia.

