

Paraguay 2021: Derechos de la infancia y cuidado alternativo

Elaborado por Aldeas Infantiles SOS Paraguay (Luz Domínguez), Andares (Ramón Ayala y Magdalena Palau), Enfoque Niñez (Alejandra Rodríguez), Ministerio de la Defensa Pública (Adriana Marecos), Paraguay Protege Familias (PPF) (Anja Goertzen).



1

La Ley 6.486/20 de Promoción y Protección del Derecho a vivir en familia, que regula los cuidados alternativos y la adopción. El Capítulo II de esta ley contempla lineamientos y fines de las políticas de apoyo y protección a las familias. Como la implementación de la ley es incipiente, aún no podemos hablar de eficacia.

Está en fase de implementación el **Programa ¡Vamos!** del gobierno, que busca el acceso a prestaciones sociales con un enfoque integral, a fin de que los derechos se vean garantizados a lo largo del ciclo de vida. Actualmente, se encuentra en fase de implementación inicial en 5 localidades del país¹.

2

Ejemplos exitosos de reunificación familiar:

- Una bebé en acogimiento familiar fue reintegrada en 2 meses con su tía materna y mantiene vínculos con su madre y familia ampliada².
- Una adolescente y su hijo fueron reintegrados a sus tíos maternos luego de permanecer en cuidado alternativo residencial³.
- Una niña indígena fue reintegrada a su comunidad, mientras los representantes de la misma acordaron traer de vuelta a la madre de la niña⁴.
- Tres hermanas que se encontraban en cuidado residencial se reinsertaron con su tía materna⁵.

Factores que contribuyen al éxito⁶:

- Equipo interdisciplinario especializado para trabajo exhaustivo terapéutico en campo.
- Respeto y cumplimiento de principios de derechos humanos y procedimientos legales.
- Considerar motivos de separación y personas involucradas en el proceso de cuidado.
- Conocimiento del niño, niña y adolescente (NNA), sus necesidades, deseos y opiniones
- Localización de todas las personas que conforman el entorno familiar de origen del NNA.
- Reintegración basada en el interés superior del NNA y promoción de la vinculación afectiva con familia de origen, con apoyo para desarrollar y fortalecer el vínculo afectivo.
- Promoción de capacidades de protección y cuidado en familias de origen conforme a un perfil de familia protectora, un plan y estrategias de trabajo en redes.
- Registro de la historia de vida del NNA y su familia.
- Evaluación de la viabilidad para la reunificación familiar, sus fortalezas y debilidades.
- Creatividad en el recurso de las redes comunitarias para un sistema seguro de contención.
- Recomendaciones fundamentadas, con plan de acompañamiento, seguimiento y apoyo en caso de reunificarle, monitoreo periódico.

Factores que contribuyen al fracaso:

- Fragmentación del trabajo técnico, equipos no especializados.
- Mirada forense y no terapéutica.

¹ <https://www.stp.gov.py/v1/definen-primeros-territorios-para-implementacion-del-sistema-de-proteccion-social-vamos/>

² <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/nina-es-reintegrada-con-su-familia-ampliada-luego-de-un-peri>

³ <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/una-adolescente-y-su-pequeno-hijo-fueron-reintegrados-su-familia-ampliada-luego-de-permanecer-en-abrigo>

⁴ <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/nina-indigena-victima-de-abuso-es-reintegrada-su-comunidad>

⁵ <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/4431>

⁶ En algunos de estos criterios fue considerada la **Guía de derivación y Guía Gestión de casos** de Aldeas Infantiles SOS.

- Abordaje superficial o parcial y no exhaustivo con la familia de origen.
- Excesiva demora, y exceso de tiempo de separación familiar.
- No escuchar al NNA.
- No considerar fortalezas y debilidades de la familia, y cómo trabajarlos.
- Falta de identificación y vinculación a recursos comunitarios.

3

Paraguay tiene un buen sistema de normas de protección de la infancia, desde 1990. Algunas de ellas contra la violencia doméstica, contra la trata de personas, protección a la maternidad y la lactancia materna, de promoción del buen trato y protección contra el castigo físico, etc.

En 2020 se promulgó la Ley No. 6486/2020 y su Decreto Reglamentario No. 5402 en el 2021.

Esta ley, contempla la prevención de la separación, los cuidados alternativos (familiar, residencial) para el caso en que la separación sea necesaria. La adopción se considera como medida de última instancia cuando no fue posible la reintegración familiar. Ofrece a cada actor del sistema de protección, procedimientos claros, plazos y atribuciones específicas. Crea un sistema informático integrado de registro de datos de cada NNA que ingresa al sistema de cuidados alternativos.

El país cuenta con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA) para el período 2014/2024 y la Política Nacional de Protección Especial para NNA separados de sus familias (PONAPROE).

La eficacia de estos instrumentos normativos radica en que constituyen herramientas para la protección efectiva de NNA en los aspectos que regulan, tienen un enfoque de derechos humanos en general y de derechos de NNA en particular que garantiza la mirada como sujetos de derechos.

La ineficacia se encuentra en que requiere una inversión para su implementación. En eso, nuestro país tiene desafíos significativos en la asignación efectiva de recursos y en la articulación y coordinación de acciones para el impacto esperado.

4

El Decreto No. 5.402 que reglamenta la Ley No. 6.486, establece el desarrollo y la implementación del Sistema de Información Digital Unificado, al cual reportarán las autoridades administrativas y judiciales que realizan intervenciones con NNA, estando a cargo del Ministerio su contenido y las condiciones de funcionamiento y acceso a los operadores del sistema administrativo y judicial de protección. De la misma manera se procederá con el registro de guarda en el Sistema de Información Digital Unificado.

5

- Cada NNA en cuidado alternativo tiene un defensor/a que lo representa. Entre las funciones del defensor/a debiera garantizarse este derecho del niño/a.
- Deberían contemplarse entrevistas post egreso de cuidado alternativo para identificar este tipo de situaciones ocurridas durante el cuidado alternativo.
- En caso de verificar egreso que hubo alguna de vulneración de derechos durante su cuidado alternativo, se debe denunciar ante la Dirección de Cuidados Alternativos (DICUIDA) del Ministerio de Niñez y ante la Fiscalía (de ser necesario).

Se desconocen experiencias de vulneración de derechos en niñez que hayan obtenido medidas de reparación legal a nivel nacional.

6

Es aquel utilizado sólo cuando no fue adecuado que NNA queden viviendo con alguno de sus padres. Es el que prioriza el cuidado en familia extensa o en el entorno afectivo, posteriormente el cuidado en familia especializada y como última alternativa el cuidado residencial. Implica que el entorno donde se da el cuidado haya sido suficientemente evaluado y acompañado.

Para asegurar la calidad del cuidado alternativo el mismo debiera diseñarse, contemplando: la duración, actividades con la familia de origen, frecuencia y tipo de acompañamiento al niño y familia acogedora, que cada voz sea tenida en cuenta. Evitar el cuidado alternativo en lugares sin evaluación previa o acompañamiento suficiente, y enviar a NNA a cuidado alternativo sin un plan que contemple la resolución de su situación, estime el tiempo de cuidado y prevea el tipo de acompañamiento.

Jóvenes egresados consideran que el lugar de cuidado alternativo debe ser uno donde el niño no se sienta apartado de la sociedad sino con todas y las mismas oportunidades de los demás niños que viven en familias; ser laico y dar libertad de culto; estar libre de carteles; estar monitoreado, con cuidadores experimentados, jóvenes egresados y técnicos; y dar a los NNA suficientes herramientas para que se sientan con las mismas capacidades que otros NNA. Los profesionales que los acompañan deben tener buena capacidad de crear vínculos afectivos, el trabajo de los técnicos debe ser de apoyo a los cuidadores.

7

El problema en Paraguay no es la norma sino el presupuesto asignado al cuidado alternativo. La norma debería ser implementada correcta y eficazmente. El presupuesto debiera ser asignado efectivamente para garantizar el cuidado familiar y residencial.

En Paraguay existen buenas experiencias de trabajo en el Estado, sociedad civil y entre ambos con alta calidad del cuidado alternativo. Por falta de asignaciones presupuestarias estables y seguras para este sector, la misma no fue sostenida en el tiempo. Esta experiencia de trabajo (Estado, sociedad civil y en conjunto) debe amplificarse y abarcar a más NNAJ, fortaleciendo la inversión en cuidado familiar y residencial. Se debe blindar el presupuesto asignado al trabajo con familias de origen y adoptivas del Centro de Adopciones y DICUIDA, para que los mismos no sean luego trasladados a otras áreas. Esto ha pasado, más de una vez.

8

Desde el 2009 se observa buena comprensión del modelo y de la transitoriedad por parte de algunos juzgados y defensorías de niñez, algunas instancias administrativas y algunos actores de la sociedad civil. Esto va ganando terreno, aunque siempre existen riesgos.

Una buena experiencia ha sido el trabajo conjunto Estado-sociedad civil entre los años 2011-2012, que logró instalar equipos interdisciplinarios para la reinserción de NNA institucionalizados. La eficacia de esta experiencia se dio gracias a la disponibilidad presupuestaria, la voluntad política de todos los sectores involucrados, la buena comunicación, reuniones, espacios de capacitación, articulación en elaboración y envío de informes conjuntos⁷.

Organizaciones de la sociedad civil fuertemente comprometidas con modelos familiares y residenciales⁸ con su foco de atención en NNAJ, sus necesidades y atención personalizada. También en el trabajo en red, la continua planificación, evaluación, revisión y ajuste de los planes. También el manejo confidencial de la información y el buen uso de ésta en la elaboración de informes.

9

En Paraguay, el rol del defensor/a de niñez es fundamental para garantizar el derecho de NNA a la participación efectiva en su proceso judicial. Entre las medidas cautelares, los NNA son oídos por el juez/a en presencia de un defensor/a del niño, que es quien debe garantizar que en el juicio su opinión sea tenida en cuenta. El derecho a ser oído está previsto en el artículo 3 del Código de Niñez, en el artículo 12 de la Convención sobre los derechos del niño, y desde el año 2020, en el Art. 36 de la Ley 6.486, que dice que de oficio y cada 45 días, se debe revisar la medida de cuidado alternativo adoptada, para ello se deberá conocer la opinión del NNA.

Un joven egresado consideró importante tener en cuenta lo que dice el NNA sobre su separación familiar y apoyar esto con estudios psicológicos. Según él, muchos NNA pueden querer la separación familiar, pero por presión familiar, no animarse a decirlo. Así mismo, NNA deben ser consultados antes de ser enviados a lugares de cuidado alternativo. Esos lugares deben ser inspeccionados para asegurar la calidad del cuidado.

No encontramos ejemplos concretos del involucramiento directo de NNA en decisiones relacionadas al cuidado alternativo, pero el derecho a vivir en familia, la violencia hacia niños/as y su prevención forman parte de la agenda de debates de la REDNNA⁹.

Consideramos prioritario que Estado y sociedad civil incluyan en su presupuesto anual, recursos necesarios para la participación protagónica de NNA para el efectivo ejercicio de este derecho.

10

- Intervenciones con familia de origen que eviten la separación del NNA.
- Que el gobierno (nacional, departamental y local) y empresas, inviertan en el fortalecimiento de familias de origen para evitar la separación familiar.

⁷ **Abriendo camino. Sistematización de la experiencia Jajotopa Jevy.** Asunción, 2010.

⁸ Aldea SOS, Enfoque Niñez, PPF, antes Corazones por la Infancia.

⁹ Red Nacional de NNA del Paraguay. Aglutina a todas las organizaciones de niñez y adolescencia del país y lo representan en eventos nacionales e internacionales como Red CORIA, Niño Sur.

- Que el Ministerio de Niñez cuente con presupuesto y recursos suficientes para fortalecer la articulación entre miembros del sistema de protección de niñez a nivel país, para que dicho sistema funcione como tal.
- La efectiva transformación de modelos de cuidado institucional (que aún persisten) a residencial y familiar.

11

- Falta de apoyo a familias hace que las dificultades que atraviesan algunas de ellas (falta de trabajo, de acceso a salud y educación, otros) sean cada vez más complejas y rebase la capacidad de resolución de conflictos dentro del seno familiar.
- Mayor presencia y/o articulación de instancias del Estado para el fortalecimiento familiar.
- Incluir trabajo de reinserción con familia de origen en todos los casos.
- Aún es insuficiente la oferta de cuidado alternativo para cuando es necesaria la separación para un mejor abordaje de la situación familiar.
- Programas sociales no tienen carácter universal sino enfoque territorial, dejando fuera a muchas familias.

12

Algunas medidas adoptadas¹⁰ por el gobierno actual, a través del Ministerio de Niñez y Adolescencia han sido:

- Acompañamiento familiar en salud, educación, identidad, generación de ingresos y seguridad alimentaria.
- Priorización de la seguridad alimentaria de NNA otorgando transferencias monetarias condicionadas y alimentos.
- Capacitaciones en protocolo sanitario y prevención de la violencia.
- Funcionamiento del servicio Fono Ayuda 147 para denuncias de vulneración de derechos.
- Programas de atención directa a NNA indígenas, en situación de calle, víctimas de trata, atención en albergues, re vinculación familiar de NNA no acompañados que retornaron al país.

13 No

14 No

15

En Paraguay existe fuerza laboral multisectorial suficientemente capacitada. Falta asignación presupuestaria acorde para que estos trabajos y sus seguimientos (responsables) sean sostenibles en el tiempo.

Apoyo y supervisión exigen igualmente asignaciones presupuestarias adecuadas para una tarea seria y responsable. Presupuestos blindados a los entes específicos, que no puedan ser reasignados a otras áreas después, con desembolsos oportunos e inversión pertinente, acorde a las metas a ser cubiertas.

Instituciones del Estado y sociedad civil que reciben fondos del Estado deben mejorar sus ejecuciones presupuestarias. Evitar rotación de funcionarios ya capacitados y comprometidos con el tema. Muchas veces se los pierde por precariedad en sus trabajos.

¹⁰ Ver <https://www.muvh.gov.py/recursos/segundoinforme.pdf> y <https://www.ip.gov.py/ip/continua-intervencion-y-proteccion-social-para-erradicar-trabajo-infantil-en-paraguay/>

16

Paraguay tiene una ley de cuidados alternativos muy reciente (2020), con una reglamentación aprobada hace menos de un mes. Por lo tanto, monitoreo-supervisión y registro de la información aún se están construyendo.

17

Jóvenes que egresan necesitan trabajar su plan de egreso desde el primer día de acogimiento. Necesitan ser exigidos y acompañados en su nivel académico (terminar el secundario en cuidado alternativo, sin egresar antes), aprender habilidades del día a día, especializarse para conseguir mejores trabajos y seguir estudiando (nivel terciario o universitario). Necesitan aprender a manejar el dinero, a cuidar su salud, acompañamiento en vivienda, empleo y manejo del afuera.

Necesitan acompañamiento post egreso, por personas que lo hagan por convicción. Necesitan continuar el vínculo con sus lugares de acogimiento.

Jóvenes egresados consideran que se debe entender que luego de dejar el sistema de acogida se requiere monitoreo y acompañamiento, puesto que siempre pueden volver a estar en una situación vulnerable.

18

El apoyo recibido de DICUIDA y Centro de Adopciones ha sido y sigue siendo muy bueno. Hay una visión compartida entre Estado y sociedad civil que hace que el trabajo sea ágil.

La inversión oportuna, pertinente y sostenida es fundamental para sumar más equipos interdisciplinarios que hagan trabajos de calidad, sin estar permanentemente rebasados en su capacidad de respuesta.

Se debe reforzar el cambio modelo institucional a familiar o residencial.

19

Con la pandemia aprendimos el traspaso a la modalidad virtual de parte de la interacción humana. Podría reforzarse el apoyo a instituciones de cuidado para que tengan tecnología suficiente para que NNA prosigan sus estudios, acompañamientos, interacción con sus familias, consultas médicas y otras. También para continuar acompañamiento y monitoreo, audiencias judiciales virtuales y otras actividades propias de procesos de cuidado alternativo.

Luchar para que áreas consideradas más vulnerables, como la niñez separada de su familia, no se vean afectadas con recortes de presupuesto.