

CDIA OBSERVA
Observatorio de políticas
públicas y derechos de la
niñez y la adolescencia



2008-2009

FOROS

de políticas
públicas
en niñez y
adolescencia

PARAGUAY



FOROS

de políticas públicas en niñez y adolescencia

2008-2009

Paraguay



1
situación de calle

2
instituciones

3
inversión

4
derecho a la identidad

5
políticas públicas y justicia juvenil

FOROS de políticas públicas en niñez y adolescencia 2008-2009

Ficha bibliográfica:

Heve Otero y Javier Chamorro – Compilación y sistematización.

Heve Otero y Ricardo Derene – Correcciones.

Cristhian Cabrera, Adriana Lugo, Lirio Obando, Jaime Harasic, Natalia González – Facilitación de mesas de trabajo.

Javier Chamorro – Diseño metodológico.

Los diferentes foros se realizaron con la cooperación y apoyo de: Plan Paraguay, Unicef, Aldeas SOS Paraguay, CENIJU, Instituto Desarrollo, Ayuda en Acción, Save the Children Suecia, Universidad Columbia, Ronda y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

Edición:

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Brasil 455. Asunción - Paraguay

Telefax (595 21) 227 061

www.cdia.org.py

cdia@cdia.org.py / observatorio@cdia.org.py / comunicacion@cdia.org.py

Diseño y diagramación: Olga Barriocanal Monti

Impresión: AGR, Servicios Gráficos.

Este documento forma parte del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia, creado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) en cooperación con Plan Internacional.

La presente publicación goza de la protección de los derechos de la propiedad intelectual. No obstante, extractos breves de la misma pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente, tal como se indica en la ficha técnica. Para obtener los derechos de reproducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la CDIA, solicitudes que serán bien recibidas. Se agradece el envío de ejemplares en que se cite la obra a los editores.

El uso de un lenguaje que no discrimine entre varones y mujeres por cuestiones de género así como que evite la segregación por otros motivos entre las personas, especialmente cuestiones vinculadas a la estigmatización de condiciones individuales y colectivas, es una preocupación ampliamente difundida en el ámbito de la protección y la promoción de los derechos humanos y asumida por CDIA.

La CDIA es una coalición de organizaciones de la sociedad civil que trabaja por el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Paraguay. Está conformada por las siguientes organizaciones: ACOM - Atyha - BECA - Camsat - Callescuela - CEAPRA - CECTEC - CENIJU - Enfoque Niñez - Fundación ALDA - Fundación APAMAP - Fundación Corazones por la Infancia - Fundación Don Bosco - Fundación Marco Aguayo - Fundación Vida Plena - Global Infancia - Hermanas del Buen Pastor - Hogar Santa Teresa - INECIP - Luna Nueva - Plan Paraguay - Rondas - SERPAJ-Py - SOS Aldeas de Niños Paraguay - VinculArte.

La CDIA forma parte de la Coordinadora Derechos Humanos Paraguay (Codehupy); de la Asociación de ONGs del Paraguay - Pojoaju y de la Red Latinoamericana y del Caribe por los derechos de la niñez y la adolescencia (Redlamyc) así como de diferentes mesas de trabajo en temáticas vinculadas a la niñez y la adolescencia (de prevención de la explotación sexual infantil y adolescente, de la trata de personas y del uso de niños y niñas como soldados; de vigilancia de las condiciones de las unidades militares y de los centros de detención, reclusión y privación de libertad de los organismos de seguridad pública) y además en consejos intersectoriales (consejo del Centro de Adopciones y el Consejo nacional de la niñez y la adolescencia).

Consejo Directivo 2009 -2011:

Lourdes Barboza, CENIJU – Secretaría General; Marta Benítez, Global Infancia; Leticia Rodríguez, Enfoque Niñez; Natalia González, Rondas; Nora Salinas, Hermanas del Buen Pastor; y Karina Bianchi, CECTEC.

Dirección Ejecutiva:

Heve Otero

Coordinación:

Javier Chamorro – Área Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Derlis Herrera – Área Participación Protagónica de niños, niñas y adolescentes.

Ricardo Derne – Área de Comunicación.

Nancy Marroco – Área de Administración.

Asistente de Dirección:

Violeta Franco

ISBN 978-99953-864-5-0. Asunción, Paraguay. Setiembre de 2009



Presentación

En el año 2007 dos poblaciones habían sido identificadas de prioridad por las organizaciones de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia la CDIA, dada la vulneración de derechos en la que se encontraban: ellas eran los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y los niños y niñas institucionalizados. Varias acciones de exigibilidad de derechos se iniciaron en ese año para la defensa de derechos de las dos poblaciones. El caso Cristina Aguayo contra el Estado Paraguayo enlaza las dos problemáticas y se torna paradigmático de la situación de los sectores más desfavorecidos.

Durante el año 2008, dando continuidad a las temáticas del 2007, las organizaciones miembros de la CDIA, realizaron una serie de plenarios de análisis, enfocándose en ese momento en la preparación de la agenda y temas prioritarios a ser presentados a los presidentes y sus equipos técnicos y más tarde a las autoridades electas, dentro del marco de las elecciones de abril del año mencionado. Las nuevas autoridades de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia declararían más tarde a las dos poblaciones mencionadas antes, las de prioridad para dicha Secretaría en los primeros 100 días de gobierno.

Se delimitaron alrededor de 15 ejes temáticos que incluían a veces a poblaciones específicas como ser niñez indígena, niñez con discapacidades, adolescentes privados de libertad entre otras y también temáticas del sector de niñez y adolescencia como ser los derechos a la salud y a la educación e inversión en políticas sociales. En plenaria las organizaciones de la CDIA decidieron la realización de foros a fin de abordar estos tópicos con la profundidad necesaria.

Los foros tuvieron como objetivos:

- Convocar a personas e instituciones tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil, para debatir las diferentes temáticas, tanto en los aspectos de las políticas públicas, como también propiciar el espacio de intercambio a técnicos involucrados en la atención directa.
- Actualizar conocimientos y diagnósticos.
- Construir conclusiones y realizar propuestas a las nuevas autoridades.

Este material compila los siguientes Foros temáticos:

- Foro “Niñez y adolescencia en situación de calle”, 4 y 5 de junio de 2008
- Foro “Niñas, niños y adolescentes que viven en instituciones”, 23 y 24 de julio del 2008
- Foro “Inversión en infancia en Paraguay”, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2008
- Foro “Derecho a la identidad de la niñez y la adolescencia”, 3 de diciembre de 2008
- Foro “Políticas públicas y justicia juvenil”, 17 de abril del 2009

Cada Foro arribó a conclusiones que representaron una síntesis completa y que contribuyeron al Plan de 100 días del nuevo gobierno. Por otro lado han contribuido a los insumos para la planificación de la Secretaría nacional de la Niñez y Adolescencia, como también han orientado las acciones en relación al presupuesto y a los planes de trabajo del año 2009 y posteriores.

Finalmente, se podrá observar en este documento las fuerzas congregadas del sector niñez y adolescencia en la representación y la concurrencia de numerosas personas pertenecientes a instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, de organismos técnicos y de cooperación nacionales e internacionales, organizaciones todas a las cuales agradecemos su aportes y contribución a que esta serie de foros en un momento tan crucial de la historia de Paraguay pudieran ser llevados a cabo.





FORO

Niñez y adolescencia en situación de calle

4 y 5 de junio, 2008

1

situación de calle

2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

Introducción

La misión de CDIA es la de contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, apuntando a su desarrollo integral, potenciando una concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos sociales de derechos y en este sentido desde su fundación la coalición ha generado acciones e iniciativas que abordan la situación de la niñez y la adolescencia en situación de/en calle desde la incidencia en políticas públicas a nivel nacional hasta la presentación de informes de situación sobre la niñez en situación de/en calle en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Desde finales del 2007 y primer cuatrimestre del 2008 se han iniciado espacios de análisis de coyuntura sobre la situación de la niñez y la adolescencia en situación de/en calle a partir de las experiencias emergentes de las organizaciones Callescuola, Luna Nueva y Don Bosco Róga quienes trabajan en la temática y son miembros de la Coordinadora. La temática ya había significado para la CDIA, acciones de exigibilidad y en ese momento la de generación de conocimientos, por lo que en la Asamblea de la CDIA, en abril de 2008 se decidió la realización de foros temáticos para abordar situaciones específicas consideradas prioritarias y en algunos casos de emergencia.

Las organizaciones nucleadas en la CDIA han identificado situaciones prioritarias, situaciones importantes y situaciones que consideraron por su gravedad debían ser declaradas y atendidas por el nuevo gobierno como una situación de emergencia. Y señalamos la situación de niñas, niños y adolescentes en calle y la situación de niñas, niños y adolescentes institucionalizados, como dos realidades que exigen respuestas urgentes. En esta línea, se impulsa el 'El Foro Niñez y Adolescencia en Situación de/en Calle' que forma parte de una serie de iniciativas donde se abordó la temática con actores claves buscando producir propuestas para el próximo gobierno.

En el siguiente documento se recopila la producción generada durante el foro y contiene:

- La descripción sobre la metodología utilizada.
- Los contenidos de los 3 ejes que se abordaron en el Foro y que son: Explotación, adicciones y vínculos familiares y sus relaciones.

A su vez cada eje temático organiza la información de la siguiente manera:

- 1) Descripción o relevo de la situación específica abordada.
- 2) Identificación de las causas relacionadas.
- 3) Elaboración de propuestas consensuadas de acuerdo al cuerpo de conocimiento compartido durante el espacio.
- 4) Conclusiones generales como resultado del trabajo del colectivo convocado.

Este Foro se realizó con el apoyo de Ayuda en Acción, la Universidad Columbia del Paraguay, la Maestría en Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia y el Centro en Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU), organización miembro de la CDIA.



Metodología

Este Foro se ha propuesto como objetivos:

- Relevar la situación de la niñez y adolescencia en situación de/en calle en el Paraguay
- Elaborar propuestas y planes de acción para el próximo gobierno.

Para ello, se realizaron conferencias y posteriormente se habilitaron Mesas de Trabajo con ejes específicos. La primera ponencia estuvo a cargo de representantes de LUDOCA, articulación estratégica de organizaciones que trabajan en una temática compartida y que actualmente se encuentra conformada por Callescuela, Don Bosco Róga, Luna Nueva y la Fundación Hogar Santa Teresa, quienes desarrollaron el tema “Análisis de la situación de niñez y la adolescencia en situación de/en calle hoy” y además presentaron un recuento histórico y cronológico de acciones con niños y niñas que viven en calle desde sus experiencias organizacionales.

Posteriormente, se desarrolló el tema “Políticas Públicas, Identidad cultural, Participación Política e Investigación en niñez y adolescencia en situación de/en calle” a cargo de los profesores Luis Enrique Bazán y Juan Enrique Bazán, ambos docentes de la Red de Maestrías en Infancia y Adolescencia en América Latina, impulsada por Save the Children Suecia. Estas exposiciones permitieron compartir con las y los participantes experiencias y reflexiones de trabajo a nivel nacional y regional en relación al tema central del Foro.

A continuación de las conferencias, los grupos temáticos se reunieron en la modalidad de mesas de trabajo. Estas temáticas con un fin metodológico de implementación quedaron definidas en tres grandes ejes que abordan la situación en general de la niñez en situación de/en calle. Si bien es cierto, la situación es más compleja como para poder acotarla a tres ejes, esta división fue el resultado de una serie de reuniones previas de análisis realizadas por la CDIA en las cuales estos ejes han salido con mayor intensidad a partir de la contribución de las organizaciones que trabajan el tema.

Los ejes quedaron definidos así:

- Explotación.
- Adicción a sustancias.
- Vínculos familiares y sus relaciones.

La idea fundamental de las mesas de trabajo fue la de propiciar un espacio de intercambio entre las personas y organizaciones participantes y abrir al análisis y reflexión nutridos por la experiencia y conocimiento de las personas participantes. En este sentido, el espacio de análisis y reflexión sirvió para identificar la situación y las necesidades a tener en cuenta en función al tema convocante, pero esto no implicó que las situaciones identificadas hayan sido completamente agotadas y analizadas por no ser objetivo del foro el realizar diagnósticos acabados de la situación.

En preciso definir que la población de la cual estamos hablando no es homogénea, sino que existe una heterogeneidad importante en ella, que es preciso identificarla y tenerla en consideración ya que de ella depende la buena implementación de las respuestas. Cada una puede demandar un abordaje particular a específico. La siguiente identificación corresponde a la presentación realizada en la conferencia por LUDOCA.

- **Niños/as que trabajan en las calles, y espacios públicos cerrados y abiertos:** En general en plazas, terminales de ómnibus, cementerios, canchas de barrio, etc..Al final de una jornada regresan a sus casas. Están en las calles generalmente acompañados de hermanos mayores, sus padres o en grupos de vecinos. También salen solos. Están escolarizados y provienen de barrios alejados al lugar de trabajo.
- **Niños/as que trabajan y mendigan:** Alternan las actividades, pero tienen vínculos familiares. En general están en grupos de vecinos o en familia. También pueden estar solos. Se dedican a la venta ambulante, limpiar parabrisas. También mendigan, recolectan desechos de frutas y verduras o venden estampitas, cantan, etc.
- **Niños/as que solo mendigan:** Cargan bebés y piden limosnas a los automovilistas, reparten estampitas, cantan, o directamente piden dinero. Están acompañados de adultos, familiares, vecinos, etc.
- **Adolescentes: niñas y varones que viven en calle, en inquilinatos o con sus padres.** Consumen drogas (cola de zapatero, marihuana, pastas), cometen robos, entran en conflicto con la ley. Las adolescentes son explotadas sexualmente. No asisten a la escuela.
- **Niños/as que viven en la calle:** Sus vínculos familiares están rotos. Eventualmente regresan a su casa. Se encuentran muy deteriorados por el uso de sustancias. Han pasado por instituciones de acogimiento. La mayoría son varones.



Mesa de Trabajo: Explotación

Situación

En relación a la situación presentada por la mesa de trabajo “explotación”, se identificó el contexto en el que se dan las situaciones de explotación y en este punto se observa una ausencia de organismos que brindan protección por parte del Estado. Además son niños, niñas y adolescentes son vulnerables frente al sistema judicial y policial. Existe represión de las autoridades, son violentados y explotados por la policía.

Los adultos proveen drogas a NNA¹ y existe una ausencia de organismos responsables de brindar protección en este sentido. Los NNA son utilizados como mano de obra barata sin responsabilidad ni compromiso por parte de las personas adultas y empresas. Estas últimas son las que proveen las mercaderías a niñas, niños y adolescentes. Esta situación de explotación se repite de generación en generación.

Algunos NNA son explotados al trabajar en la calle por estar en una situación de abandono que se produce por la migración de padres y madres al exterior. Las personas maltratan a niñas, niños y adolescentes, los discriminan y los explotan. Existen comunidades que sostienen situaciones que favorecen la explotación y al mismo tiempo no se trabaja con dichos entornos.

Existe un hastío y estigmatización por parte de la ciudadanía frente a esta situación. Los organismos no gubernamentales tienden a enfocar esta situación desde una mirada que ubica como víctimas a NNA, perdiendo de vista que son sujetos de derechos.

¹ Niños, niñas y adolescentes.

En relación específica a NNA en situación de explotación en el Departamento Central, y en otros departamentos, se encuentran los que provienen del interior del país y quienes son a veces víctimas de situaciones de maltrato en el seno familiar y son actualmente explotados en las calles a cambio de protección. En Asunción, es una constante que las niñas, niños y adolescentes en situación de explotación nacieran y crecieran marginalizados en barrios periféricos.

Preocupa la situación en las ciudades fronterizas donde niñas, niños y adolescentes viven en favelas de Foz de Iguazú (ciudad brasilera fronteriza al Este del país) y sus familias habitan en Ciudad del Este. Además, las NNA cruzan las fronteras para subsistir y son explotados para la venta o tráfico de drogas. La explotación por parte de sus madres y padres, o por personas extrañas, es debida a la carencia económica fundamentalmente. También son explotadas por el Estado, al no ofrecer éstas condiciones para que madres y padres puedan sustentar a sus familias.

Es preciso destacar que existen diferentes poblaciones que son afectadas por la explotación y que cada grupo necesita de propuestas con abordajes especiales o válidos para cada especificidad. Esta heterogeneidad responde a:

- NNA que trabajan en calle: en colectivos, recolectores de basura, vendedores ambulantes, carriteros.
- NNA que viven en la calle.
- Niñas, niños y adolescentes indígenas con sus familias o personas de su comunidad.
- Niñas, niños y adolescentes indígenas que no están acompañados por sus familias.
- Niñas, niños y adolescentes que trabajan en lugares públicos cerrados o semicerrados como por ejemplo la Terminal de ómnibus).
- Niñas, niños y adolescentes que cargan bebés, niños o niñas más pequeños para mendigar.
- Niñas, niños y adolescentes que son explotados sexualmente.
- Niñas madres que viven con sus hijos e hijas en la calle.
- Niñas, niños y adolescentes con discapacidad que se encuentran en la calle explotados para mendigar.



Algunas de las causas principales

- En cuanto a las determinantes de la situación descrita en relación a la explotación de niñas, niños y adolescentes, encontramos las asociadas a un modelo de desarrollo con expansión de la macroeconomía expresadas en las grandes cadenas comerciales que reemplazan a los negocios locales (mercados, panaderías, etc.), dejando desempleadas a las familias, la falta de empleo para las personas adultas con efectos directos en la niñez y adolescencia que dependen de estas personas adultas sin empleo.
- Además, faltan servicios de apoyo social en las comunidades más pobres (por ejemplo: centros comunitarios, guarderías, comedores alternativos, puestos de salud que estén en funcionamiento, comisiones vecinales, etc.). Hay ausencia de abordajes comunitarios, pocos espacios participativos a nivel comunitario, pérdida de la identidad barrial y las comunidades no se hacen responsables de los niños, niñas y adolescentes que habitan en ella.
- Persiste una ausencia de voluntad política para invertir en la niñez y adolescencia que se encuentra en situación en/de calle, el sistema educativo sigue siendo excluyente, y hay una ausencia de alianzas e iniciativas de instituciones, muchas iniciativas son fragmentadas) y no existen alianzas con gobiernos locales. No hay una persecución penal a personas adultas que impulsan a niñas, niños y adolescentes a delinquir en situaciones tales como comerciantes que reciben los objetos robados, distribuidores de drogas y locales que permiten la explotación sexual de NNA. Falta de castigo a policías explotadores o sobornadores y existe una falta de institucionalidad judicial.
- Las familias se encuentran deterioradas a causa de la situación que se vive en torno a la pobreza, las madres y los padres poseen pocos recursos afectivos para desempeñar su rol, hecho acentuado por una falta de formación integral para madres y padres en temas como autoestima, higiene y educación sexual, entre otros.
- En relación a los medios de comunicación se identificó su responsabilidad en construir un imaginario social estigmatizante de la niñez y adolescencia en situación de/en calle y que perjudica aún más la deteriorada situación de los NNA.

Propuestas para el nuevo gobierno

Teniendo en cuenta la situación y las causas destacadas en el análisis de niñas, niños y adolescentes en situación de explotación, se elaboraron las siguientes propuestas con elementos fundamentales a ser contemplados en la elaboración de políticas públicas de Estado:

- Trabajo articulado entre las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales
- Fortalecimiento técnico y presupuestario de SNNA².
- Fortalecimiento al Sistema de Protección.
- Elaboración de políticas públicas de Estado con inversión financiera a través de la asignación presupuestaria clara y suficiente y basada en las necesidades identificadas en este sector.
- Acuerdos para el abordaje entre las instituciones coordinados por el ente rector en políticas de la niñez y la adolescencia y elaboración de un marco rector mínimo de trabajo, respetando la especificidad para cada situación.
- Creación de espacios de intercambio entre instituciones para la coordinación del trabajo y la reflexión para la construcción del marco de la política.
- Creación de la figura del Defensor del Pueblo del Niño y de la Niña, que regule y garantice los derechos de la niñez y la adolescencia.
- No desarrollar programas ni proyectos desde el Despacho de la Primera Dama, sino siempre desde una Política de Estado.

² Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia



Sistema educativo que garantice la gratuidad de la educación de tal manera a garantizar el acceso a las instituciones. Garantizar que todas las niñas, los niños, las y los adolescentes y principalmente esta última, culminen los estudios de la educación formal. Además garantizar la permanencia, asegurando la no discriminación y la protección ante el maltrato. Considerar los siguientes elementos:

- Apoyo psicológico para niñas, niños y adolescentes y sus familias.
- Formación adecuada y efectiva de docentes para poder acompañar la educación.
- Servicios públicos que cuenten con promotores sociales, capacitando a aquellos/as docentes que tienen el perfil para desempeñarse en el rol y acompañar el trabajo con niñas, niños y adolescentes, sus familias y la comunidad. Sin embargo, ante la no existencia de personas con el perfil adecuado realizar las contrataciones correspondientes.
- Planteo de un trabajo articulado entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales (Ministerio de Salud, ONG's u otras instancias que puedan garantizar una educación integral).
- Fortalecimiento de acciones en red para producir una sinergia con otros profesionales de instituciones, con servicios que estén disponibles dentro la misma comunidad y sin procedimientos burocráticos.
- Sistema educativo con la capacidad para brindar materiales didácticos y de apoyo. Además del manejo con normas flexibles que acompañe la realidad y el proceso de las niñas, los niños, las y los adolescentes.
- Realización de una reforma educativa integral desde la educación en el nivel inicial hasta la universidad.
- Garantizar la asignación presupuestaria para estas propuestas.
- Abordaje comunitario: organización comunitaria en economía solidaria. Formación y capacitación para abordarla.
- Conversaciones con el sector privado para llegar a acuerdos y abrir diálogos acerca de infancia-economía.
- Realización de investigaciones que sustenten los proyectos y programas. Asignar esfuerzos y recursos no sólo para modelos de investigación cuantitativa sino además investigaciones cualitativas.

Más propuestas

- Elaborar un Plan de emergencia desde una política pública (incluyendo a niños y niñas de los hogares Ogâ mimbí, Tape Pyahu).
- Para favorecer el rol de la Policía Nacional se propone capacitar a todo el personal policial en derechos de la niñez y la adolescencia y en temas de infancia e intervenciones adecuadas. Se sugiere que las comisarías cuenten con agentes especializados para la intervención con niñas, niños y adolescentes y garantizar una estrategia de intervención adecuada.
- Para el sistema judicial se propone penalizar la venta irregular de medicamentos controlados.
- En relación a la inversión concienciar a las legisladoras y los legisladores acerca de la importancia de esta inversión en infancia y adolescencia y evaluar la utilización de los recursos en proyectos sociales. Mantener la mirada social de las personas que intervienen en dicha evaluación.
- Considerar la heterogeneidad de las poblaciones para los planes y programas a implementar en el sector.

1
situación de calle

2
instituciones

3
inversión

4
derecho a la identidad

5
políticas públicas y justicia juvenil

Mesa de Trabajo: Vínculos familiares y sus relaciones

Situación

En principio, en función a organizar la información y la especificidad requerida para el abordaje de la población y la temática convocante a este espacio, la mesa de trabajo “vínculos familiares y sus relaciones” identificó dos grupos de poblaciones:

- a) Niños, niñas y adolescentes en situación de calle con vínculos familiares.**
- b) Niños, niñas y adolescentes en situación de calle que no están relacionados actualmente con sus familias originarias.**

I.a) Situación de niñas, niños y adolescentes en situación de calle con vínculos familiares

Las niñas, los niños, las y los adolescentes en situación de calle que mantienen sus vínculos familiares viven con familias extensas y poseen al menos un referente familiar. Debido a la coyuntura socioeconómica del país, la niñez asume un rol laboral que le demanda aportar económicamente a la familia, convirtiéndose en sostén de sus casas. Además, las organizaciones de niñas, niños y adolescentes trabajadores afirman que no hay condiciones dignas de trabajo y en la mayoría de los casos, las condiciones laborales son nocivas. En otros casos ante la imposibilidad de las madres y de los padres de solventar personas cuidadoras para sus hijos e hijas se ven ante la situación de llevarlos a trabajar con ellos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente presentando, la educación pasa a un segundo plano en función a la necesidad de alimentación y vivienda. Y se dan condiciones nocivas como la explotación de la niñez en situación de calle que mantienen sus vínculos con sus familias. Existen algunas familias vinculadas a programas estatales y/o civiles de atención y promoción.

Algunas de las causas principales

Se identifican como causas los niveles de pobreza en el país con un modelo productivo inequitativo y que va forzando a sumar más personas para el sostén económico de las familias por un lado, y por otro la situación de migración que se ha aumentado visiblemente en los últimos años ante la falta de alternativas y oportunidades laborales para los habitantes del país. Por ende, se percibe una ausencia del rol del Estado como garante de los derechos y poco comprometido para el efecto. Los organismos no gubernamentales suplen el rol del Estado en algunas áreas de atención y en una escala pequeña. Esto se ve aún más agravado por la existencia de una cultura del niño como objeto y no como sujeto de derechos.

En relación al ámbito de la educación se identifican como causas: la inexistencia efectiva de la educación gratuita (el Estado no lo cumple). La oferta educativa no responde a la realidad de la niñez y la adolescencia, siendo la educación de baja calidad. Niñas, niños y adolescentes priorizan las necesidades básicas de subsistencia antes que la educación.

Propuestas para el nuevo gobierno

- Diseño de políticas de economía social familiar, generación de fuentes de empleo, cumplimiento y aplicación del Código Laboral.
- Revisión crítica del Plan de erradicación del trabajo infantil y de su implementación.
- Liderazgo del Estado y coordinación con ONG's. Además contar con las ONG's para diseñar políticas de Estado.
- Realización de un diagnóstico de intervención de niñez en situación de calle con todas las organizaciones para diseñar en conjunto las políticas de Estado.
- La consolidación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia constituido por personas con capacidad de decisión y no sólo técnicos.
- Revisar el presupuesto económico de la SNNA e incorporar para el presupuesto del año 2009 la política sobre la Primera Infancia.
- Perfil de Ministro/a de la Secretaria de la Niñez y la Adolescencia adecuado, con experiencia y compromiso con el sector.



- Potenciar la alfabetización de jóvenes y adultos en cada barrio y pueblo.
- Conocimiento, respeto, colaboración y comunicación con los educadores de calle de los niños y las niñas
- Diseño e implementación de los Planes de vivienda digna.
- Que los supermercados brinden un subsidio y respeten los derechos de los NNA.

2. b) Situación de Niños, niñas y adolescentes en situación de calle que no mantienen actualmente vínculos familiares

Las niñas, los niños, las y los adolescentes descriptos en este apartado se encuentran con sus vínculos familiares deteriorados (des-vinculados) o con vínculos ausentes y están en la búsqueda de un grupo de pertenencia en el cual buscan satisfacer la necesidad de vinculación y subsistencia, buscan encontrar en el grupo lo que no encuentran en sus familias. Una vez que están relacionados a un grupo de NNA que viven en la calle, éstos conocen las reglas del grupo de pertenencia y las leyes sociales de convivencias pasan a ser desconocidas por los mismos para ajustarse a las del propio grupo.

La falta de experiencia de vínculos de confianza con una persona adulta de sus familias les produce una desconfianza básica hacia las adultas y los adultos, aunque tienen una necesidad de mantener o renovar el vínculo familiar al menos con la persona referente de su familia con quien hayan tenido mejor relación.

Los medios de comunicación crean un imaginario peligrosista que los recrea como criminales siendo en últimas las niñas, los niños, las y los adolescentes rechazados y temidos por la sociedad.

Como resultado de toda esta complejidad: niñas, niños y adolescentes se encuentran sumamente expuestos a situaciones de explotación donde se vinculan con redes de consumo y distribución de drogas y de explotación sexual.

Existen algunos NNA vinculados a programas estatales y/o civiles de atención y promoción debido a la presión que existe desde la sociedad civil por el aumento de la cantidad de NNA en situación de calle.

Algunas de las causas principales

Estas personas son provenientes de una vida sumergida en la extrema pobreza, donde la vida se da en condiciones de hacinamiento y de familias donde personas adultas con responsabilidad hacia ellas mantienen relaciones de parejas inestables, lo que produce en niñas, niños y adolescentes una pérdida de referencia familiar, comunitaria, pérdida de identidad y finalmente expulsión/huida de niños del hogar a las calles. Ante estas condiciones, los efectos son una exposición o mayor situación de vulneración al alcoholismo, al embarazo precoz, mayor exposición a riesgos para la salud y a la violencia. Además, no existen condiciones dignas de trabajo para NNA que se ven forzados a luchar por su subsistencia.

Hay una ausencia de redes primarias de contención lo que deja en mayor exposición y deterioro el proyecto de vida de estos niños y adolescentes. Frente a estas situaciones, se percibe una ausencia del rol del Estado como garante de los Derechos y poco comprometido para el efecto. En algunos casos, los organismos no gubernamentales suplen el rol del Estado con algún tipo de intervención. Nuevamente es determinante la existencia de una cultura del niño como objeto y no como sujeto de derechos.

Propuesta para el nuevo gobierno

- Diseño de una política de familia que incluyan capacitación a las familias sobre pautas de crianza.
- Fortalecimiento comunitario y de sus instituciones con presupuestos dignos de las organizaciones existentes.
- Promover la autogestión comunitaria; diseño de Proyectos productivos locales, miniproyectos; y promover espacios de recreación en cada barrio.
- Ley de impuestos que tenga en cuenta la situación real de la infancia (empresas multinacionales, juegos de azar), “responsabilidad social de las empresas”.
- Facilitar y promocionar a nivel municipal y de los centros de salud los procesos de tramitación de identificación (registros y certificados de padre y niños).
- Elaborar planes de prevención y rehabilitación de la niñez y adolescencia en situación de/en calle.
- Coordinación entre los ministerios de la SNNA, Juventud, Mujer y Deporte.



Mesa de Trabajo: Adicción a sustancias

Situación

Desde la mesa de trabajo donde se abordó la niñez y la adolescencia en situación en/de calle relacionado a la adicción a sustancias se pudieron destacar varios elementos que dan cuenta del estado de desprotección y respuestas para esta población.

Estas personas se caracterizan por ser policonsumidores con un aumento del consumo. Actualmente usan marihuana y otras drogas. Mezclan sustancias, pastillas, marihuana, cemento, crack. Por otra parte, cabe destacar que estas sustancias a las que tienen acceso son de baja calidad y que ya no se protegen o esconden para consumir en relación a épocas anteriores, por lo que está práctica se hace más visible en las calles actualmente.

Los efectos de estas mezclas producen pérdida de control sobre los tiempos (se hace difícil cumplir con los tiempos de los programas propuestos) y se asocia con conductas delictivas (se cometen más robos). Como parte del descontrol por el uso de drogas, no tienen capacidad para cumplir con las reglas impuestas por los programas ofrecidos.

Existe un deterioro acelerado en lo físico y lo psicológico, que se relaciona a conductas violentas que ante la práctica que tienen como grupo, en ciertas circunstancias da la sensación de no tener noción sobre el límite de violencia y de la muerte, por lo que el abordaje se torna más complejo y se problematiza la voluntariedad.

Esta problemática, si bien data de tiempo atrás, no fue abordada sino recientemente y niñas, niños y adolescentes afectados por sustancias adictivas no tienen acceso a un periodo de desintoxicación aunque en el pasado hubo un esfuerzo del CNA³.

³ Centro Nacional de Adicciones

Los vínculos familiares de la niñez y la adolescencia en situación de/en calle relacionada al consumo de sustancia están deteriorados e inclusive se identifica la presencia de adolescentes con hijos propios en las calles en detrimento de sus vínculos como familia.

Cabe destacar que el consumo de drogas no es el mayor problema sino la vulnerabilidad de todos sus derechos que desembocan en el proceso de callejización, sumada al fácil acceso a las drogas y a los centros de distribución de la misma. Se hace más fácil dejar las drogas que dejar la calle.

Algunas de las causas principales

Las razones que se relacionan con esta situación son determinadas por la ausencia de políticas públicas de Estado que sean efectivas y protejan los derechos de la niñez y la adolescencia dejándolos en situación de/en calle. Falta de una política social incluyente y específicamente hay una ausencia de una política del Estado dirigida a dar respuestas a esta problemática, no es enfrentado como un problema serio y de importante trascendencia sino que es visto como algo cotidiano en la sociedad.

Se identifican como causantes la carencia afectiva, la baja autoestima y la inseguridad y por otra parte el consumo se da para ‘tener coraje’, para mitigar el hambre, el frío, el dolor físico y/o emocional.

El uso de drogas se transforma en la condición o pauta para adaptarse al ingreso al mundo de las calles donde se forman grupos de pares o pandillas.

Por otra parte, cabe destacar que existe una oferta de fácil acceso a las drogas con incumplimiento de las normativas legales con respecto a la venta de sustancias y agravado por la ausencia de medidas que controlen la distribución o acceso. A esto se suma la impunidad con que actúan las personas que comercializan estas sustancias además de una inacción de los organismos estatales responsables del control y de la aplicación de las normativas legales (MSPBS, Fiscalía, SENAD, Policía, Defensoría, CODENIS, etc.). La adicción es una consecuencia en respuesta al estado de abandono de los NNA en situación de/en calle.

La familia en extrema pobreza, la desestructuración familiar, la problemática familiar, los conflictos familiares, falta de apoyo en el hogar, la falta de



orientación por parte de sus padres, el temprano consumo de alcohol y cigarrillos en las familias y en centros educativos pueden actuar como factores de riesgo aunque no solo por dificultades en la familia sino también por parte del tejido social y del Estado.

Existe un imaginario social que los ve como delincuentes ‘niño-pobrecalle=delincuencia’ y las intervenciones para ‘proteger’ a la sociedad de ellos, ‘es represiva’ y esto genera la migración de los mismos, inclusive a otros países.

Hay un desconocimiento del tema de adicciones por parte de las personas que acompañan a niñas, niños y adolescentes en situación de/en calle. Esto hace que quienes se encuentran con este problema en sus hogares no tengan respuesta ante ellos y quedan sin capacidad de reacción frente a esta situación.

Propuesta para el nuevo gobierno

- Las propuestas que nacen del análisis de la mesa de trabajo apuntan a incorporar la infancia como eje transversal de las políticas públicas con participación directa del sector de niñas, niños y adolescentes y la generación de espacios multisectoriales de análisis y discusión sobre las políticas públicas.
- Inversión en programas que apoyen el abordaje integral de la niñez y la adolescencia en el marco de las políticas públicas considerando la creación y habilitación de centros educativos, de albergue, de emergencia que cuenten con personal capacitado y en constante actualización.
- Aplicación efectiva de las leyes relacionadas a la venta y distribución de drogas.
- Revisar y reorientar el funcionamiento del Centro Educativo de Itaugua para que cumpla el enfoque de derechos.
- Promover las redes de economía solidaria como políticas de Estado.
- Descentralización de la formación técnica profesional y facilitar su acceso a todas y todos, potenciando las estructuras existentes y creando las que sean necesarias.
- Creación de un sistema de seguridad social universal.

Conclusiones Generales

Los días 4 y 5 de junio del año 2008 se llevó a cabo el Foro “Niñez y Adolescencia en situación de calle” del cual formaron parte alrededor de 80 organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones de niños, niñas y adolescentes y representantes académicos de estamentos de la Universidad.

Las discusiones y debates se organizaron alrededor de 3 ejes fundamentales: Vínculos y Familia, Explotación y Adicciones.

Luego de analizar la situación actual y las acciones que se realizaron en los últimos años y con el propósito de elaborar un plan de acción de urgencia que priorice la atención de los derechos de niños y niñas y adolescentes en situación de calle, se concluye:

- La necesidad de realizar una política de Estado que trascienda los periodos de gobiernos y que no se ejecuten desde Despachos de Primeras Damas y órganos de beneficencia como la DIBEN.
- La necesidad de rehacer las redes sociales en las comunidades en torno a los niños y niñas.
- La elaboración y ejecución de políticas precisan de la participación de los niños, niñas y adolescentes del sector al que van dirigidas.
- La urgente necesidad de inversión en infancia y prioritariamente en el sector de niñez en situación de/en calle.
- La mejor metodología identificada ha sido la del trabajo interinstitucional, de articulación y de intercambio de experiencias.
- La necesidad de ejercer mayor control en el cumplimiento de las leyes que precautelan la venta y el consumo de drogas.

Estas son conclusiones generales del foro, que junto a las propuestas específicas por ejes temáticos serán compiladas en un documento único que será entregado al próximo gobierno.

1
situación de calle

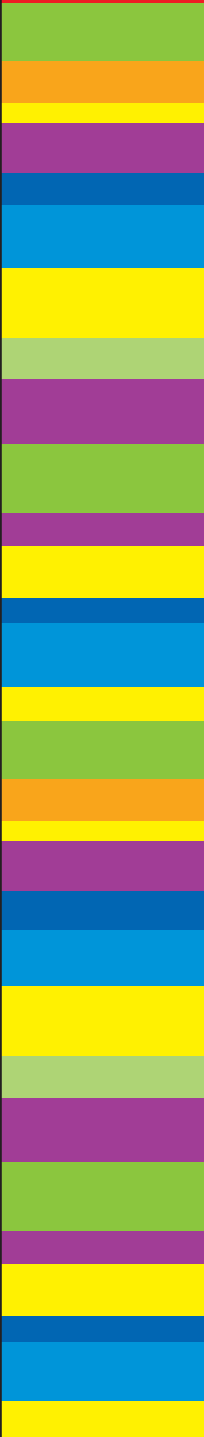
2
instituciones

3
inversión

4
derecho a la identidad

5
políticas públicas y justicia juvenil





FORO Niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones

23 y 24 de julio, 2008



2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

Introducción

Entre los documentos que se han venido acercando a los presidenciables, primero, y al equipo de transición nuevo gobierno después, se encuentran bien descritas y resaltadas que la situación de niñas, niños y adolescentes en situación de calle y la situación de niñas, niños y adolescentes que viven en instituciones o institucionalizados, son dos realidades que exigen respuestas urgentes.

En el marco de estas acciones prioritarias, la Coordinadora se propone la realización de Foros temáticos que aborden los temas mencionados, tanto que en el mes de julio del corriente año se llevó a cabo el primer foro con la temática sobre la situación de la niñez y adolescencia en situación de calle, contando con la participación activa de los diferentes sectores involucrados en esta problemática. Posteriormente, y dando continuidad a este espacio de reflexión y propuestas, se realiza el segundo foro en donde el tema abordado es la situación de niñas, niños y adolescentes que viven en instituciones con el objetivo de formular propuestas para el nuevo gobierno, cercano a la asunción de sus funciones. Asimismo, cabe destacar que este último foro cuenta con el apoyo de la Ministra designada, por el nuevo gobierno, como titular de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y de su equipo de transición, en el marco de un apoyo de fortalecimiento al nuevo gabinete de la SNNA.

Es importante mencionar que este espacio fue propicio para la reflexión acerca de la situación de niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones, desde un marco conceptual con enfoque de derechos, que permita la posibilidad de compartir aprendizajes desde los distintos sectores y la posibilidad de visualizar juntos hacia dónde y de qué manera los diversos actores sociales deberían apuntalar los esfuerzos para impulsar acciones de solución a esta problemática.

El siguiente documento recopila la producción generada durante el foro niñas, niños y adolescentes que viven en instituciones. Se presenta en un primer momento, una breve descripción sobre la metodología utilizada. En un segundo momento, se presentan los contenidos enmarcados en los ejes temáticos abordados en el Foro Hogares; Acogimiento; y Adolescentes privados de libertad atendiendo la siguiente lógica:

- 1) Descripción o relevo de la situación específica abordada
- 2) identificación de las causas relacionadas, y finalmente
- 3) propuestas consensuadas de acuerdo a la producción elaborada durante el espacio.

El documento incluye las conclusiones generales desarrolladas durante el transcurso del Foro y compartido por las y los participantes.

Este Foro se realizó con el apoyo de Ayuda en Acción, la Universidad Columbia del Paraguay, la Maestría en Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia y el Centro en Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU, organización miembro de la CDIA, Save the Children Suecia, UNICEF, Aldeas Infantiles SOS.

Metodología

Objetivos

- Relevar la situación de la niñez que vive en instituciones o institucionalizada.
- Elaborar propuestas de acción para el próximo gobierno en torno a la temática.

Se propuso para la realización del Foro una metodología con varias modalidades que permitieran desarrollar productos orientados a cumplir con los objetivos propuestos para el evento, en un marco global donde se desarrollen trabajos de reflexión, análisis y propuestas que abordarán la temática que convoca al espacio. Estas a su vez fueron organizadas en temáticas específicas definidas por el Comité impulsor de la CDIA para el foro.

Se consideraron dos fases para la implementación de esta acción. Un espacio pre foro (análisis de antecedentes y organización) para posteriormente desarrollar el foro, propiamente dicho. Asimismo, la CDIA se responsabilizó de revisar la redacción y los insumos elaborados durante el foro para su presentación correspondiente como propuestas al nuevo gobierno.

Para el espacio Foro se propusieron las siguientes modalidades:

- Conferencia
- Mesas de trabajo en grupos focales
- Plenaria

2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

Conferencia: Se orientó a posicionar y difundir la problemática de la niñez y adolescencia que vive en instituciones y, por otra parte, a brindar insumos para generar propuestas.

Estas conferencias se desarrollaron con la intención de transitar por los siguientes lineamientos:

- Marco Teórico
- Políticas públicas.
- Aproximación situacional.

En este momento se contó con la participación de reconocidas personas a nivel nacional e internacional que con su apoyo compartieron los siguientes temas: “Marco teórico” a cargo de Lourdes Barboza; “Situación de los hogares en Paraguay”, por Carlos Arestivo; “Mantenimiento de vínculos y acogimiento”, a cargo de Magdalena Palau; “Adolescentes privados de libertad”, por Soledad Cáceres; “Presentación de la experiencia de Quality for Children” (modelo de estándares de calidad en la atención a niños y niñas), por Daniel Miranda; y finalmente la “Presentación del anteproyecto de las Directrices de las Naciones Unidas para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños/as”, por Rosa María Ortiz.

Mesas de trabajo: Se constituyeron grupos de trabajo formados por personas referentes para construir de manera colectiva a través de la reflexión, la discusión y el análisis de la situación, el desarrollo de propuestas a ser implementadas por el nuevo gobierno. Estas mesas se dividieron en tres temáticas bien concretas: Hogares; Acogimiento; y Adolescentes privados de libertad.

En las mismas se tuvieron en cuenta, para la formulación de las propuestas, los siguientes ejes transversales considerados como fundamentales para el análisis y la propuesta:

- Prevención.
- Promoción.
- Inversión.
- Mantenimiento del Vínculo.
- Políticas de protección.

Plenaria: Este momento fue previsto como un espacio colectivo en donde, los y las participantes de cada mesa de trabajo, compartieron los trabajos desarrollados en cada grupo temático. Asimismo, este espacio permitió al ser compartidas las propuestas, poder validarlas, así como obtener conclusiones.

Mesa de Trabajo: Acogimiento Familiar

Situación

Para este grupo de trabajo, una de las situaciones principales relevadas ocurre en relación a la insuficiencia de un delineamiento claro, en el marco jurídico en materia de acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo con la familia de origen, por lo cual no existe un criterio claro en relación a qué figura jurídica (por ejemplo: la guarda) debe acompañar la medida del acogimiento familiar.

Existe una centralización de los equipos de trabajo y además la derivación de procesos judiciales para el trabajo de acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo solo se da en juzgados de Asunción y Gran Asunción, por lo que para cualquier acción en el marco de alguno de estos procesos se debe resolver a nivel nacional, hecho que genera una inversión de tiempo excesiva contribuyendo de esa manera a la extensión, innecesaria, de los plazos. Por otra parte, no existen unidades técnicas que coordinen la aplicación y articulación del modelo de acogimiento familiar y trabajo de mantenimiento de vínculo desde el Estado, llegando a ser casi nula la articulación entre diferentes actores vinculados a la temática, sobre todo a nivel gubernamental.

Se percibe poca difusión y conocimiento por parte de la población en general de las necesidades de niñas, niños y adolescentes (NNA) desde el marco de la Doctrina de la Protección Integral, además de una escasez de programas estatales para el fortalecimiento familiar que en consecuencia tendrían la permanente priorización de la internación de NNA en instituciones. Esta situación se ve aun más agravada si tenemos en cuenta que la cobertura en la atención de NNA, con el modelo de acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo, es muy escasa.

Algunas de las causas principales

Algunas de las causas identificadas y relacionadas con las situaciones planteadas en el apartado anterior se dan por las siguientes razones:

- Existe una 'laguna mental', confusión, mal uso, mala interpretación y desconocimiento de las buenas prácticas en todos los actores intervinientes e relación al acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo.

2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

- Carencia de una cobertura nacional a nivel de los programas de acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo.
- Inexistencia de una política de familia establecida y la existencia además de una desarticulación de los programas y servicios de fortalecimiento familiar.
- Insuficiente inversión para programas de acogimiento familiar y de mantenimiento del vínculo.

Propuesta para el nuevo gobierno

- **Diseño de una política pública** sobre el acogimiento familiar y el mantenimiento del vínculo.
- **En materia de reglamentación:** Se precisa la reglamentación del Acogimiento Familiar y que en este proceso se incluya la participación de niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, también se solicita la reglamentación sobre las medidas de guarda.
- **En materia de servicios:** La validación de los modelos de trabajo y de los procedimientos existentes sobre atención a NNA, acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo, entendiendo éste como un trabajo en dos sentidos: al interior de la familia, y en relación familia-comunidad, en la línea de la autogestión.
- La instalación e implementación del modelo de intervención en los demás departamentos del país. Áreas administrativas, judicial y otros actores de la sociedad civil.
- Brindar apoyo integral a las familias acogedoras y a los programas de acogimiento familiar e impulsar nuevos programas, desde políticas focalizadas.
- **En el área de la formación:** Se requiere desarrollar espacios de capacitación y formación de equipos técnicos especializados en la atención de NNA, en programas de acogimiento familiar y en mantenimiento del vínculo en el interior del país.
- Capacitación a operadores de justicia y otros actores involucrados sobre DPI, directrices ONU para el cuidado alternativo de NNA, acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo.
- **Fortalecimiento de la SNNA:** En relación a la creación de una unidad técnica en la temática y favorecer una articulación desde los distintos actores involucrados.

Mesa de Trabajo: Hogares

Situación

En esta mesa se abrió un amplio debate para llegar a una aproximación sobre la situación en relación a las instituciones donde viven niños, niñas y adolescentes, en relación a las cuales se encontraron las siguientes características:

- En principio se puede destacar la ausencia de espacios de encuentro entre los actores involucrados, ya que existe una gran necesidad de abrir espacios de análisis y reflexión sobre la temática de la niñez y adolescencia que viven en hogares.
- Falta un registro único de los hogares en la SNNA, como así también se constata una ausencia de control suficiente a los hogares por parte de la SNNA y de las Codenis. En relación a esta última, uno de los puntos débiles es la inestabilidad en la permanencia de consejeras y consejeros con capacitación en niñez y adolescencia que viven en instituciones.
- Existe un reglamento de hogares el cual, actualmente, no está siendo implementado, además de una falta de implementación/ejecución clara de los roles contemplados en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en relación a la temática, como así también del rol de algunos actores, defensores contemplados en el Código mencionado.
- Se identifican NNA que viven en instituciones sin un respaldo legal, con periodos de permanencia irregulares, de los cuales muchos están sin identificación (derecho a la identidad) y con dificultades para la vinculación con la familia de origen. Por último, existen NNA que viven en instituciones no habilitadas.
- En relación al Poder Judicial, no hay un seguimiento a la niñez y adolescencia en hogares, tendientes a la reinserción a sus familias de origen. Por otra parte, no hay una permanencia de las funcionarias y los funcionarios especializados en los juzgados.
- Se constata una falta de estrategias que articulen acciones de atención integral a NNA con necesidades especiales. Por otra parte, no existen estrategias de atención que contemplen el mantenimiento del vínculo con la familia/comunidad de origen para NNA indígenas, así como de estrategias de atención integral, orientadas específicamente a las y los adolescentes que viven en instituciones.
- Por último, se destaca la necesidad de un presupuesto conforme a las funciones que el CNA atribuye al Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral.

2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

Algunas de las causas principales

Una de las causas principales en las situaciones encontradas son:

- La ausencia de un equipo técnico que trabaje en forma continúa la temática, la falta de comunicación entre las instancias y la falta de coordinación ente las instancias judiciales las consejerías municipales y las instituciones.
- Se identifica que hay un desinterés y discriminación hacia poblaciones específicas como las personas con discapacidad, comunidades indígenas y adolescentes, por ende no hay especialización de personas para el abordaje a estas poblaciones y menos aún presupuesto destinado a las mismas.

Propuesta para el nuevo gobierno

Las propuestas prioritarias para los primeros meses de gobierno son las siguientes:

A CORTO PLAZO:

- Elaboración de un listado de hogares.
- Capacitación a los hogares y a las Codenis.
- La SNNA debe liderar espacios de encuentro y articulación de las acciones con los involucrados para capacitar, visibilizar esta realidad y sensibilizar sobre la temática.
- Trabajo articuladamente con las comunidades de origen y con el INDI para que las niñas y los niños se reintegren a su familia/comunidad de origen.

A MEDIANO PLAZO:

- Elaboración del registro único de hogares actualizado, completo y detallado.
- Conformación y permanencia de los equipos técnicos especializados.
- Diseño de un plan participativo de revisión y seguimiento a la implementación del Reglamento de Hogares.

OTRAS PROPUESTAS ESTÁN ORIENTADAS A LOS SIGUIENTES PUNTOS:

- Propiciar espacios participativos para compartir ideas, dudas, miedos, reflexiones y experiencias.
- Establecer filiales de la SNNA en todos los departamentos del país.
- Articular la utilización y aprovechamiento de los recursos disponibles, incluidos los de los gobiernos locales.

Mesa de Trabajo: Adolescentes privados de libertad

Situación

Para el grupo de trabajo de esta mesa, que se abocó principalmente a reflexionar acerca de la situación de los adolescentes que viven en instituciones privadas de libertad, en el marco de la temática de justicia penal juvenil, se pudo dar con aproximaciones que se detallan a continuación:

Existe una clara ausencia de voluntad política de los organismos estatales como la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) en implementar de manera articulada una Política Pública para la población de adolescentes privados de libertad. Un indicador de esto es la ausencia de mecanismos de prevención y una persistencia de prácticas basadas en la doctrina de la situación irregular, ya superada a través de las normativas nacionales e internacionales en las cuales se adopta la Doctrina de la Protección Integral. Cabe destacar que aun en la actualidad existen “áreas de menores”⁴ en las penitenciarías regionales del país (Encarnación, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero).

Por otra parte, se identifica una ausencia de implementación efectiva de los Modelos Socio Comunitarios (régimen cerrado y semi abierto) del SENAAI, con un deterioro de las condiciones de detención de los adolescentes en áreas como salud, educación, recreación, mantenimiento de vínculo, promoción, situación judicial, entre otros, que van en detrimento de las condiciones de vida y de derechos de los adolescentes privados de libertad. La no implementación efectiva del modelo socio comunitario trae como consecuencia el aumento de modalidades de sobrevivencia cotidiana, las cuales muchas veces derivan en conductas delictivas de los adolescentes durante el tiempo de privación de libertad.

No se realizan adecuadamente trabajos con la comunidad, mantenimiento de vínculos familiares e inserción laboral propios del régimen semi abierto.

Es de destacar la debilidad del sistema judicial en lo referente a la aplicación del Libro V del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) y especialmente a la implementación de las Medidas Educativas en régimen de libertad, pudiendo notarse la falta de la implementación de juzgados especializados y equipos técnicos asesores, así como la falta de defensores especializados.

⁴ Expresión propia de la situación irregular.

2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

Algunas de las causas principales

Las principales causas identificadas por el grupo son:

La invisibilidad de la temática infancia y adolescencia en organismos estatales encargados de garantizar los derechos de esta población, por lo que se dificulta la posibilidad de contar con una política pública en relación a la temática abordada por esta mesa. A pesar del compromiso del país de diseñarla tras la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por el caso específico del Panchito López. Por otra parte, esta invisibilidad afecta al Poder Judicial donde muchos funcionarios y funcionarias sostienen prácticas enmarcadas en la situación irregular, además de existir funcionarios con escasa o nula capacitación en la temática específica, lo que trae como consecuencia la privación de libertad como primera medida, en la mayoría de los casos. En consecuencia existe una persistencia de la doctrina de la situación irregular (visión penitenciaria) desde el Estado, en general, y desde el MJT, en particular, con una voluntad política insuficiente para revertir esta situación en términos de políticas públicas para adolescentes privados de libertad.

La ausencia de mecanismos de prevención que tengan impacto frente a la pobreza y a la falta de oportunidades laborales. No existe una atención a las y los adolescentes en sus necesidades de desarrollo y afectados también por familias se transforman expulsoras. Por otro lado las escuelas expulsan a niños-adolescentes con necesidades diferentes. Todo esto conlleva a la rupturas de vínculos sociales de las y los adolescentes.

Insuficiencia en términos de presupuesto para la construcción, habilitación y funcionamiento de nuevos centros educativos como así también para una remuneración adecuada para las y los funcionarios de los Centros Educativos.

Falta de seguimiento e implementación del manual de funciones, condiciones laborales inadecuadas en los Centros y con autoridades que no priorizan la atención especializada a adolescentes privados de libertad.

Propuestas

MECANISMOS DE PREVENCIÓN

A corto plazo:

- Elaboración de políticas públicas de atención integral y prevención con un presupuesto adecuado y fortalecimiento técnico para el cumplimiento de sus funciones SNNA – Actores responsables: Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, SNNA, Ministerio de Hacienda, Parlamento.
- Asignación y ejecución presupuestaria equitativa para programas locales de prevención y rol protagónico de la SNNA en el impulso de las políticas públicas de prevención - Actores responsables: SNNA, gobiernos locales y todos los actores intervinientes.

A mediano y largo plazo:

- Fortalecimiento de espacios comunitarios de sostenimiento familiar – Actores responsables identificados: SPPI, Comisiones vecinales, OSC's.
- Fortalecimiento de redes sociales locales (gubernamentales y civiles) – Actores responsables identificados: SPPI, Ministerio Público, MEC, MSP y BS, OSC's.

SISTEMA JUDICIAL EN LO REFERENTE A LA APLICACIÓN DEL LIBRO V Y DEL CNA

A corto plazo:

- Implementación efectiva, a nivel técnico y presupuestario de lo establecido en el CNA en el libro IV y V (Juzgados penales adolescentes, defensorías, equipos asesores)- Actores responsables identificados: Corte Suprema de Justicia, Poder Legislativo, SNNA.
- Monitoreo y seguimiento de la SNNA con el PJ. Actores responsables identificados: Poder Judicial y SNNA.
- Programa de capacitación especializada a funcionarios. Actores responsables identificados: Poder Judicial, CSJ, Ministerio Público, Defensoría pública y Ministerio del Interior.

2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

A mediano y largo plazo:

- Reglamentación del libro V. Actores responsables identificados: SNNA, Participación de sociedad civil, Consejo Nacional de la Niñez, Poder Legislativo
- Programa de transparencia y control de capacidades y meritos de llamados a concursos para temática adolescencia. Actores responsables identificados: Consejo de la magistratura.
- Implementación de Programas de aplicación de Medidas Socio-Educativas en régimen de libertad. Actores responsables identificados: SNNA, Gobiernos Locales, Organizaciones de la Sociedad civil.

IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LOS MODELOS SOCIO COMUNITARIOS (RÉGIMEN CERRADO Y SEMI ABIERTO) DEL SENAAI.**A corto plazo:**

- Implementación real y efectiva del Modelo Socio comunitario en ambos regímenes con el Monitoreo y seguimiento permanente de la SNNA, en la atención directa a los/as adolescentes privados/as de libertad y los enlaces necesarios a nivel comunitario y familiar para su reinserción. Actores responsables identificados: MJT, SENAAI, SNNA, CSJ.
- Asignación presupuestaria adecuada (Ley 805/96). Actores responsables identificados: MJT, Ministerio de Hacienda, Parlamento.
- Plena y transparente ejecución presupuestaria. Actores responsables identificados: Ministerio de Hacienda, MJT.
- Reactivación del Consejo del SENAAI. Actores responsables identificados: MJT, SENAAI.

A mediano plazo:

- Elaboración e implementación del Perfil de funcionarios/as y programas de capacitación para la implementación del modelo acorde a la doctrina de la protección integral. Actores responsables identificados: Consejo del SENAAI
- Adecuación de la estructura organizacional del SENAAI. Actores responsables identificados: MJT, Ministerio de Hacienda, Parlamento.

NUEVOS CENTROS (corto y mediano plazo)

- Habilitación de nuevos centros educativos. Actores responsables identificados: Hacienda, MJT, Parlamento.

Conclusiones Generales

En fechas 23 y 24 de julio del año 2008 se llevó a cabo el Foro “Niñas, Niños y Adolescentes que viven en instituciones” del cual participaron 47 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Las discusiones y debates se organizaron alrededor de tres ejes fundamentales: Hogares, Acogimiento familiar y Adolescentes privados de libertad.

Luego de analizar la situación actual y las acciones que se realizaron en los últimos años y con el propósito de elaborar un plan de acción de urgencia, de mediano y largo plazo, que priorice la atención de los derechos de niños y niñas y adolescentes viviendo en instituciones, se concluye:

- La necesidad de contar con una Política de Estado de Fortalecimiento de las familias desde una mirada de promoción de las personas y sus derechos, instalando diseños de políticas sectoriales en función a un modelo de desarrollo de país. Una Política de Estado puede asegurar a largo plazo, que niños, niñas y adolescentes vivan y crezcan con derecho a vivir en su familia.
- La necesidad de recuperar y validar las experiencias existentes a la luz de la doctrina de la protección integral. La construcción de una política pública de cuidados alternativos de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental, con una real participación de los mismos.
- La necesidad de elaborar e implementar articuladamente una política pública de atención a adolescentes privados de libertad como medida de institucionalización que los priva de su medio familiar y comunitario, incluyendo una real participación de los adolescentes.
- La necesidad de identificar y organizar la oferta de programas y servicios comunitarios y de apoyo a las familias existentes en distintos ámbitos del Estado y de la sociedad civil desde la perspectiva de promoción de las personas y su calidad de vida, priorizando el interés superior de niños, niñas y adolescentes.

2

instituciones

3

inversión

4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

- La necesidad de asegurar la inversión estatal permanente a través de la instalación de políticas públicas que garanticen la plena restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en sus distintas modalidades.
- La necesidad de articular acciones para la implementación desde todos los ministerios del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Poder Judicial.
- La necesidad de contar con una respuesta efectiva y eficiente del sistema judicial entorno a las medidas transitorias de protección a niños y niñas sin cuidado parental y a las medidas socioeducativas dadas a los adolescentes en conflicto con ley penal.
- La necesidad de fortalecer y esclarecer competencias, roles y funciones dentro del Sistema Nacional de Promoción y Protección de Derechos a nivel nacional, departamental y municipal así como lograr la definición de los modos de articulación respecto del órgano rector – Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Basados en la experiencia de trabajo de varias organizaciones a lo largo de quince años, se señala que definitivamente no funciona,

- La fragmentación de respuestas desde programas temporales administrados por dependencias tales como la DIBEN, Despacho de la Primera Dama, Secretaría de Acción Social y otros, sin una visión de enfoque de derechos, a largo plazo y con escasos niveles de coordinación interinstitucional.
- Programas que fomentan el asistencialismo, el prebendarismo y el clientelismo político, mecanismos éstos que debilitan el empoderamiento de las comunidades, la dignidad y el desarrollo de las personas.
- Contar con marcos normativos y programas que enuncian garantías de derechos pero que no cuentan con líneas de inversión para ejecutar acciones de protección.



B



FORO

Inversión en infancia en Paraguay

30 de setiembre y 1 de octubre, 2008



3
inversión

4
derecho a la identidad

5
políticas públicas y justicia juvenil

Introducción

La temática de la inversión en niñez y adolescencia ha sido recientemente incorporada a las líneas de trabajo del sector, por lo que su desarrollo es incipiente aun, lo que no riñe con la vitalidad que ideas, propuestas e la incidencia que a partir de este desarrollo se está realizando.

De allí la idea de impulsar este foro que pudiera reunir a las organizaciones y especialistas en el tema para debatir y reflexionar acerca de la inversión, y mucho más dentro de un contexto de crisis financiera mundial.

Cabe resaltar que esta iniciativa es también compartida por varios países en la región y organismos técnicos y de cooperación que apoyan la idea que hablar de políticas públicas y de derechos de la niñez sin el correlato en la inversión es ya un imposible, hecho que lleva a los Estados a pensar con otros parámetros la idea de su responsabilidad como garante de derechos.

Lo reflexionado en este Foro se ha convertido en líneas de trabajo a ser profundizadas y trabajadas en un plan sistemático de desarrollo de las distintas dimensiones que implica esta temática y que conecta a la niñez con los temas nacionales.

A continuación se presenta lo elaborado por los grupos y las propuestas que ya han comenzado a ser implementadas conjuntamente con la nueva administración.

Este Foro fue organizado de forma conjunta por Decidamos con la CDIA y con el apoyo de Plan Paraguay, la Universidad Columbia del Paraguay, Save the Children Suecia y UNICEF.

SOSTENIBILIDAD DE POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN INFANCIA A LARGO PLAZO EN UN CONTEXTO GLOBAL

Recomendaciones / Propuestas generales	Recomendaciones / Propuestas específicas
Presupuesto Fijo Salir de la condición mendicante y fortalecer el enfoque de derecho.	Lograr la priorización del presupuesto de la niñez y la adolescencia, a través de la firma de un acuerdo.
No caer en el paternalismo o asistencialismo , sino más bien tener una mayor participación en la elaboración del presupuesto.	Contar con un crecimiento progresivo del presupuesto de la niñez y la adolescencia, por ejemplo fijando un piso mínimo del cual el presupuesto no pueda bajar.
No solo buscar una solución de raíz a los problemas económicos estructurales, sino apuntar a las Políticas Sociales que en este momento tiendan a disminuir las desigualdades más urgentes.	La creación de un fondo global que atienda específicamente a las Políticas de Infancia, cuya fuente sean impuestos específicos y directamente lo recaudado de los mismos vaya a este fondo (posibles nuevos impuestos.)
Teniendo en cuenta el escenario de la posible creación de nuevos impuestos, atender que, de ser creados, lo recaudado a través de ellos sea dirigido a Políticas de la Niñez y Adolescencia.	Priorizar los fondos del Tesoro del Estado para la atención de lo social y en específico a la atención de la niñez y la adolescencia
Aumentar el presupuesto de forma cualitativa y no solamente de forma cuantitativa.	Disminución paulatina del presupuesto militar (57600000000 de guaraníes) en función del aumento progresivo del presupuesto destinado a la niñez (5100000000 de guaraníes, 1% aproximadamente del presupuesto militar actual)



Conocer las diferentes leyes que existen con respecto a las distintas políticas sociales de niñez y adolescencia.

Crear un comité permanente de análisis y propositivo sobre el tema del presupuesto, que atienda en específico al sector infancia

Contar con una Política Comunicacional del Estado hacia la ciudadanía en general, que permita el acceso a la información de que el Estado está haciendo con respecto a la niñez.

Fortalecer el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Crear un mecanismo de mayor control, por parte de la ciudadanía, en la elaboración del plan financiero

Conclusiones Generales

En fechas 30 de septiembre y 1 de octubre del año 2008 se llevó a cabo el Foro “*Inversión en infancia y adolescencia en Paraguay*” del cual participaron organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil.

Las discusiones y debates se organizaron alrededor de tres ejes fundamentales: El contexto local y global de la inversión en niñez y adolescencia, la inversión en Sistemas de protección y promoción integra y la sostenibilidad de la inversión en la infancia y adolescencia a largo plazo.

Luego de analizar los referidos ejes se generaron propuestas en torno a la temática de asignación presupuestaria y de mecanismos de inversión en los planes y políticas del sector y se alcanzaron las siguientes conclusiones:

- El Estado reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, por tanto su política de asignación de recursos a este sector debe basarse en una perspectiva integral, sostenida, de crecimiento progresivo y no asistencialista.

- Desde el Estado se debe impulsar la creación de un fondo global dirigido específicamente a garantizar recursos suficientes para las políticas de infancia y adolescencia, pudiendo ser el porcentaje fijo de determinados impuestos las fuentes de constitución de este fondo.
- Crear desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, un comité permanente de análisis y con carácter propositivo sobre políticas presupuestarias para el sector de la infancia y la adolescencia, con participación del Ministerio de Hacienda.
- El Estado debe potenciar la escuela como un espacio de referencia comunitario donde se facilite el acceso a derechos de la niñez y la adolescencia a partir de hacer efectivas en dicho espacio las Políticas integradas en materia de planes y recursos (salud, nutrición, identidad, etc.).
- Mejorar el acceso al derecho a la identidad a través de la optimización de los mecanismos de registro, ya que esto permitirá tener mejores estadísticas para la planificación e inversión en políticas públicas para infancia y adolescencia.
- Desarrollar efectivamente los Planes de los Consejos Departamentales y Consejos Municipales de la niñez y la adolescencia.
- Destinar un porcentaje significativo de los royalties para la infancia a nivel de gobiernos municipales y departamentales.
- Instalar y hacer efectivo el funcionamiento de las CODENIS que aún no están constituidas.
- Disminución paulatina del presupuesto militar en función al aumento progresivo del presupuesto destinado a la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. Preocupa que el presupuesto vigente de dicha Secretaría (5.700.000.000 de guaraníes) representa solamente el 1% del presupuesto actual del Ministerio de Defensa Nacional (576.780.660.305 de guaraníes).

Estas son conclusiones generales del foro, que junto a las propuestas específicas por ejes temáticos serán compiladas en un documento a ser distribuido y difundido en breve a las autoridades y la ciudadanía.





FORO

Derecho a la identidad de la niñez y la adolescencia

3 de diciembre, 2008



4

derecho a la identidad

5

políticas públicas y justicia juvenil

Introducción

El Foro “Derecho a la Identidad” organizado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia juntamente con Plan Paraguay y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Paraguay (UNICEF) tuvo por objetivo el de instalar un espacio interinstitucional a través de un compromiso que impulse una política pública orientada al cumplimiento efectivo del derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes que habitan en el Paraguay.

A continuación se presenta la memoria de la realización del Foro “Derecho a la Identidad” en la cual podemos encontrar:

- la carta compromiso que fuera firmada por las diferentes instituciones.
- Diferentes exposiciones que hacen mención a la situación actual sobre el derecho a la identidad de la niñez y la adolescencia.
- Los principales puntos abordados por las mesas de trabajo que se constituyeron durante la jornada y que sirven de insumos para darle continuidad a un espacio permanente de análisis, reflexión y acción sobre las políticas en términos de cumplimiento del derecho a la identidad.

Compromiso Interinstitucional sobre el derecho a la identidad de la niñez y la adolescencia

El foro inició su jornada con las palabras de bienvenida de la Ministra Liz Torres de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), quien además presentó una aproximación a la situación de la niñez y la adolescencia en el marco del cumplimiento del derecho a la identidad. Se destacó la necesidad de aunar esfuerzos entre los diferentes actores de las instituciones del gobierno y la sociedad, en particular de los principales garantes como ser el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio del Interior y la SNNA.

Este espacio de apertura contó con la presencia de los Ministros Rafael Filizzola del Ministerio del Interior, Blas Llano del Ministerio de Justicia y Trabajo, como así también la participación de Rosa María Ortiz, Vice Presidenta del Comité por los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Carlos Mazuera Representante de UNICEF Paraguay, Enrique Morán Director de Plan Paraguay y Heve Otero Directora Ejecutiva de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA.

Rosa María Ortiz recordó a la Convención sobre los Derechos del niño (1989), en su artículo 7 donde se exige la inscripción inmediata de todos los nacimientos, de esta manera, se incorpora al niño o niña como sujeto de derechos dentro de un Estado.

El ministro del Interior, Rafael Filizzola, mencionó que el Ministerio de Educación⁵ facilitó una base de datos que revela la cantidad de niños y niñas que están en edad escolar asistiendo a las escuelas y que no tienen cédula de identidad y expresó: “Esto evidentemente es una señal de la desidia, de la falta de interés que hemos puesto como país en la protección de los derechos de los niños y las niñas. Nos llama a la acción y se están haciendo campañas de cedulación en las escuelas pero evidentemente no es suficiente, las leyes tienen que responder a las realidades y tienen que ser aplicadas para beneficio de la sociedad”.

⁵ Según un estudio reciente realizado en 85 instituciones educativas, de una población de 35.119 niños y niñas que reciben complemento nutricional, indican que solamente 36% de los niños y niñas poseen cédula de identidad, 54% tienen acta de nacimiento, 5% no están documentados y 5% no proporcionó información alguna, lo que hace suponer que hasta un 10% de estos niños y niñas que viven en la capital del país no está registrado.

El Ministro Blas Llano reafirmó su compromiso para resolver la situación grave en términos de registro a la identidad y que se encuentra bajo la responsabilidad del Registro Civil de las Personas.

Finalmente y como acto central se firmó una CARTA-ACUERDO PARA LA CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHOS A LA IDENTIDAD ENTRE LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO, EL MINISTERIO DEL INTERIOR, UNICEF- PARAGUAY Y FOSTER PARENTS PLAN INTERNACIONAL INC.

Esta carta-acuerdo se encuentra fundamentada en el compromiso asumido por el Estado paraguay con el objetivo específico de garantizar la Universalidad, oportunidad y gratuidad para el acceso a todo niño, niña y adolescente al Derecho a la identidad para el año 2013. Además, se acuerdan promover y garantizar el derecho a la identidad, y eliminar condicionamientos burocráticos al acceso del registro de nacimiento y a la cedula; propiciar la participación con los indígenas emigrantes en zonas fronterizas garantizando la inclusión social de todos los miembros respetando la diversidad cultural.

CARTA-ACUERDO PARA LA CONFORMACION DE LA COMISION NACIONAL DE PROMOCION Y PROTECCION DEL DERECHO A LA IDENTIDAD, ENTRE LA SECRETARIA NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO, EL MINISTERIO DEL INTERIOR, UNICEF-PARAGUAY, Y FOSTER PARENTS PLAN INTERNATIONAL INC.

En la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, a los tres días del mes de diciembre del año dos mil ocho, los Ministros del Poder Ejecutivo Excelentísimo Señor Rafael Filizzola, Ministro del Interior, Excelentísimo Señor Blas Llano, Ministro de Justicia y Trabajo; y la Excelentísima Señora Liz Cristina Torres Herrera, Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en consideración a las recomendaciones efectuadas en el marco de la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, realizada en la Ciudad de Asunción, República del Paraguay del 28 al 30 de Agosto del año 2.007 y al Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad de la Organización de Estados Americanos; acuerdan:

1. Coordinar tareas conjuntas con el objetivo elaborar estrategias conducentes a la conformación de la Comisión Nacional de Promoción y protección al Derecho a la Identidad.
2. Asogar la universalidad, accesibilidad y gratuidad de los procedimientos para el acceso al Registro de Nacimiento y Cedulación de Niños, Niñas y Adolescentes.
3. Promover y garantizar el acceso al Derecho a la Identidad y sus elementos: El Nombre, la Nacionalidad y Filiación en relación de Familia, como componentes esenciales de la persona.
4. Eliminar condicionamientos burocráticos en los Procedimientos para el acceso al Registro de Nacimiento y Cedulación.
5. Propiciar la participación de Pueblos Indígenas y migrantes en zonas fronterizas, garantizando la inclusión de todos sus miembros en un Sistema de Registro de Nacimiento y Cedulación, respetando los principios de Justicia, Inclusión e Igualdad Social.
6. Articular las actividades a ser desarrolladas en consideración a la coordinación interinstitucional con Programas Sociales.
7. Estimular el compromiso de todos los actores involucrados, respetando la diversidad cultural.
8. Enfatizar las acciones con los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y vulnerabilidad con enfoque de Derechos.

El fundamento estructural de la presente carta-acuerdo constituye el compromiso asumido por el Estado Paraguayo con el objetivo específico de garantizar la Universalidad, oportunidad y gratuidad para el acceso a todo niño, niña y adolescente al Derecho a la Identidad para el año 2015.


Las Instituciones firmantes designarán dos representantes por cada una, con el suficiente poder de decisión a objeto de conformar la Comisión Nacional de Promoción y Protección al Derecho de la Identidad e implementar medidas

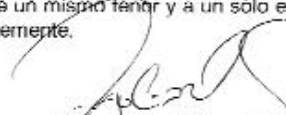
que permitan concretar de manera satisfactoria los objetivos de la presente carta-acuerdo.


La presente carta-acuerdo tendrá vigencia a partir de la fecha de suscripción hasta el año 2011, tiempo de implementación de las acciones pertinentes para su cumplimiento, el instrumento quedara abierto para su suscripción en caso de existir Instituciones Gubernamentales u Organismos de Cooperación no Gubernamental, que deseen formar parte de los proyectos a desarrollarse con el fin del lograr los objetivos trazados en el presente instrumento.

Suscriben la presente carta acuerdo como testigos el Sr. Carlos Masuera en representación de UNICEF-PARAGUAY, y el Sr. Ernesto Morán, en representación de Foster Parents Plan International Inc.

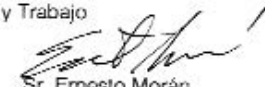
En prueba de conformidad y previa lectura del texto, firman las partes el presente documento en tres ejemplares de un mismo tenor y a un sólo efecto, en la fecha y lugar consignados precedentemente.


Señora Liz Cristina Torres Herrera
Ministra Secretaría Ejecutiva de la
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia


Señor Rafael Filizzola
Ministro del Interior


Señor Blas Jano
Ministro de Justicia y Trabajo

Testigos: Sr. Carlos Masuera
UNICEF-PARAGUAY


Sr. Ernesto Morán
Plan Paraguay

Ponencias

Posterior a la firma de la Carta Compromiso se dio lugar a la presentación de ponencias por parte de referentes destacados tanto de la sociedad civil como de organismos del Estado para dar un acercamiento a la temática relacionada al derecho a la identidad en Paraguay.

La mesa de expositores estuvo conformado por la Lic. Zulma Sosa de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo, la Lic. Heve Otero de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA y el Abogado Ricardo González Jefe de Gabinete y de la Unidad de Derecho a la Identidad de la SNNA.

Los principales puntos presentados se detallan a continuación han servido de insumos para llevar adelante reflexiones iniciales por parte de los grupos de trabajo que tuvieron en su primer encuentro durante la realización de este foro.

Situación del Registro de nacimiento en el Paraguay, según diversas Fuentes

Lic. Zulma Sosa. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo.

Esta presentación mostró los diferentes hitos en los últimos años que demuestran la importancia de las estadísticas vitales en el país y que llevó a la creación del Consejo Nacional de las Estadísticas Vitales y del Comité Asesor en el año 2003. También se han señalado como logros, la publicación de un manual de normas y procedimientos (MSP y BS. Año 2002), las campañas masivas de inscripción, la inclusión de preguntas sobre registro de nacimiento en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 y la realización en Agosto del año 2007 de la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre Derecho a la Identidad y Registro Civil de Nacimiento.

Además se pudo conocer que las principales fuentes de información de datos en relación a las estadísticas vitales estaban ubicadas en diferentes organismos del Estado como ser el Ministerio de Salud y Bienestar Social, el Registro del Estado Civil de las Personas (MJT) y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) Tabla I.

Tabla I. Principales Fuentes de Datos		
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Registro del Estado Civil de las Personas (MJT)	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)
Producción de las estadísticas de nacimientos, defunciones y defunciones fetales.	Registro de nacimientos, defunciones, y matrimonios.	Sistematización y publicación del registro de nacimientos, defunciones, y matrimonios.

Posteriormente se hizo mención a las principales dificultades y deficiencias en relación con las fuentes de datos en las que se destacó: el divorcio entre el sistema de salud y el registro civil y que parece ser los determinantes más importante de la omisión de los hechos vitales; además los registros civiles tienen una extensión restringida en el territorio; y más del 40% de la población habita en áreas rurales, donde no existe un conocimiento de la importancia y conveniencia de registrar los hechos vitales. Tabla 2

Tabla 2. Limitaciones y deficiencias		
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Registro del Estado Civil de las Personas (MJT)	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)
<p>Subcobertura en los estratos sociales extremos.</p> <p>Envío parcial de datos de sanatorios o clínicas privados.</p> <p>Partos atendidos por parteras no registradas o habilitadas por el Ministerio.</p>	<p>Las oficinas registrales no reportan datos completos sobre nacimientos, durante todos los meses del año.</p> <p>Funciones contradictorias del registrador civil: certificación legal y registro estadístico.</p>	<p>No tiene fuerza jurídica para dirigir el Sistema Estadístico Nacional.</p> <p>Datos estadísticos oficiales insuficientes.</p> <p>Asimetrías entre estadísticas sociales, generadas por registros e investigaciones.</p>

Las limitaciones en el país ubican se ubican en una cobertura actual de nacimiento estimada en 65% siendo grave el déficit de identidad registrada y con una imperiosa necesidad de ser restituida en términos de derechos para la niñez y la adolescencia.

AÑOS	2001	2002	2003	2004	2005
Nacimientos Estimados	150.407	150.884	151.281	151.718	152.155
Nacimientos Registrados	83.919	90.085	86.739	101.000	103.770
% de subregistro	44	40	43	33	32

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Binestar Social

Algunas reflexiones que fueron destacadas por la licenciada Zulma Sosa son las siguientes:

- Fuerte promoción de un mayor registro de la niñez tanto en el año del nacimiento como en los siguientes, de manera a reducir al máximo el déficit en el menor tiempo.
- Sistema de seguimiento y actualización del déficit, para identificar impactos de las acciones de programas o proyectos de promoción de la identidad de la niñez.
- El rol del Consejo Nacional de Estadísticas como órgano de articulación de acciones de las diversas instituciones es clave.
- Fortalecimiento institucional del Registro Civil de las Personas, con el fin de lograr el mejoramiento del registro de nacimientos en el Paraguay.
- El tratamiento de este tema es delicado y no sencillo, lo cual se manifiesta en la complejidad de las soluciones, que van desde las meramente técnicas a las de naturaleza política y estratégica.
- Si queremos buenos indicadores de género, necesitamos generar buenos datos estadísticos no solo provenientes de investigaciones, sino además de registros, fundamentales las estadísticas vitales.

Factores que inciden en el Sistema Registra

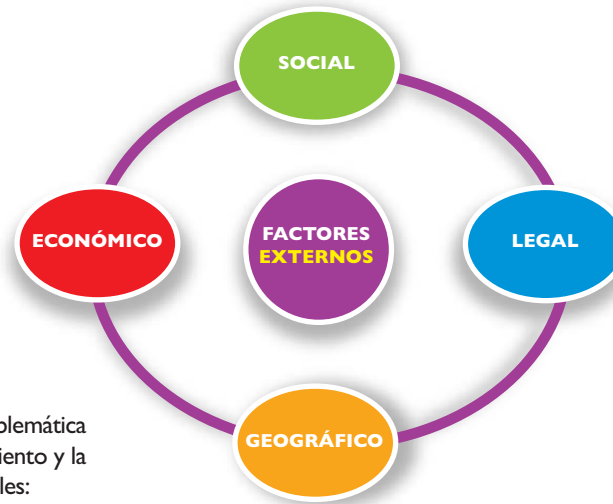
Dr. Ricardo González Borne, Jefe de Gabinete de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

En esta ponencia se presentó una aproximación a diferentes factores, tanto externos como internos, que afectan y obstaculizan el cumplimiento de los derechos a la identidad.

Entre los factores internos se destacaron situaciones relacionadas a los recursos humanos, legal, infraestructural, financiero-presupuestario y por último las dificultades en el ámbito normativo- legal.



Por otra parte se hizo alusión a los factores externos los cuales fueron identificados como factores sociales, económicos, geográficos y legales.



Posteriormente se abordó la problemática para el acceso al registro de nacimiento y la identificación de sectores vulnerables:

Madres con menos de 18 años de edad:

La Ley 1266/87 del Registro del Estado Civil consagra una disposición que actualmente constituye un obstáculo para el cumplimiento efectivo del Art. 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual dispone que todo nacimiento deberá registrarse inmediatamente después de ocurrido, pero la norma registral establece procedimientos que anteponen esta disposición al consagrar que el nacimiento de hijos de madres menores de edad, que aún no hayan adquirido la capacidad para contraer matrimonio deberán de efectuarse mediante un procedimiento judicial.

Calificación de los/as hijos/as matrimoniales y extramatrimoniales

La Ley 985/96 regula los procedimientos para la consignación de los apellidos en los registros de nacimientos y reconocimientos, haciendo una clasificación de los hijos en matrimoniales y extramatrimoniales, generando una clara transgresión al Art. 53 de la Constitución Nacional el que dispone: "Todos los hijos son iguales ante la Ley. Esta posibilitará la investigación de la paternidad. Se prohíbe cualquier calificación sobre la filiación en los documentos personales", todos los hijos son iguales ante la ley. La problemática no solamente se encuentra en los términos que utiliza esta ley sino que también en la evidente discriminación en los procedimientos para la consignación de los apellidos de hijos extramatrimoniales, en consideración a que si la inscripción del reconocimiento del hijo extramatrimonial se realiza con posterioridad al registro de nacimiento, deberá recurrir a la justicia y mediante orden judicial será consignado en la identidad del hijo extramatrimonial el apellido del progenitor que lo haya reconocido.

Niños y niñas, huérfanos, de padres ausentes, con paradero desconocido, o desaparecidos

La Ley 1266/87 del Registro del Estado Civil vuelve a realizar una calificación de los hijos en cuanto a los procedimientos para los registros de nacimientos de hijos/as extramatrimoniales al establecer en su Art. 61 que están habilitados a declarar el nacimiento de estos, únicamente los padres y el mandatario suficientemente autorizado por instrumento público.

Derecho a la identidad en pueblos indígenas

Se evidencia la falta de procedimientos claros para la realización de los registros de nacimientos, matrimonios y defunciones en comunidades indígenas, así como también el desconocimiento de la cultura indígena en los Oficiales del Registro del Estado Civil, quienes en innumerables ocasiones se niegan a registrar nombres de origen indígena, exigiendo su cambio por uno de otro origen para su registro.

Así como se pudo destacar estos últimos casos existen otras tanta situaciones s que merecen de un estudio a profundidad para dar salida y cumplimiento al derecho de cada persona a su identidad.

Finalmente se hizo alusión a que la inclusión de todos los sectores en estado de vulnerabilidad dependerá de las acciones que realicen todas las instituciones vinculadas y responsables del acceso de todo niño, niña y adolescente al derecho fundamental de la Identidad.

Registro Universal de Nacimiento un Compromiso de Todos

Lic. Heve Otero, m.a, Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA

Identidad e identificación fue el primer punto abordado desde esta exposición apuntando que son dos dimensiones del mismo derecho; los pueblos originarios nos dieron una precisión conceptual al referirse a este derecho y compartieron que la identidad se basa en poder conocer quién soy, de dónde vengo, y a dónde voy. La identificación, dimensión específica del registro, es la formalización que como Estado garante de derechos debe ofrecer a los y las ciudadanos/as habitantes de un país.

¿Qué sucede si niñas y niños no se registran?

La vulneración del derecho a la identidad en términos de registro por parte del Estado condiciona o priva al sujeto de otros derechos como el de la educación al verse obstaculizado o negó el ir a la escuela, viajar y trasladarse, estar protegido, migrar, realizar trámites judiciales y otros más.

Por otro lado el estado no puede incluir el número real de niños y niñas a la hora de la planificación de infraestructura, presupuesto e inversión. Y lo que aprendimos es que es la puerta para la comisión de delitos como el tráfico y la trata, la explotación sexual comercial, la adopción ilegal, etc.

A pesar que el Estado ya fue observado sobre la necesidad de concienciar a la gente de la importancia que tiene el registro de niños y niñas que nacen para garantizar sus derechos y de impulsar las reformas estructurales necesarias, sigue habiendo un 70% de niños y niñas con menos de un año de edad que no está registrado y 69.000 niños y niñas de los 150.000 que nacen anualmente no cuentan con un certificado de nacido vivo.

El Estado realizó inversiones en infraestructura y sistemas de información sin embargo no asumió totalmente ser responsable como garante de derechos y por lo tanto el cumplimiento del mismo siempre fue postergado y las causas de fondo no se han conseguido resolver.

Sin embargo, en los últimos años, y con más fuerza en la década del 2000 aproximadamente, a nivel internacional y regional el tema generó una atención particular. Varias investigaciones de ONGs, sociedad civil y organismos de cooperación desnudaron las causas: subregistro alarmante (Paraguay en la región con los índices más altos) corrupción, falta de salario a los operadores de justicia, ineficiencia en la articulación de los servicios de salud, registro y educación, partos domiciliarios versus partos hospitalarios, distancias y costos del traslado y la inscripción, burocracia, falta de papel, etc.

Se puede afirmar que se ha generado conocimiento del cumplimiento e incumplimiento de este derecho y las dificultades para su efectivización. Se instaló una Mesa Nacional de Identidad, se han desarrollado diversas campañas de inscripción y otras modalidades que han arrojado luz y un mejor acercamiento a la problemática. Se han identificado actores inéditos en el tema de identidad: las escuelas y las y los docentes, los servicios de salud, las CODENIs. Se han implementado nuevas prácticas: el registro en las escuelas, nuevos formatos de registro que daban un valor agregado, la articulación intergubernamental, el nuevo decreto que re-ubica las responsabilidades de los actores implicados.

Es por esta razón que desde esta nueva administración de gobierno que se inicia en el 2008 se debe profundizar e instalar las buenas prácticas convirtiéndolas en política efectiva, con inversión y voluntad política. Se precisa de un salto cualitativo que reubique actores y genere el impulso. Transparencia y combate a la no transparencia, su desarticulación y la construcción de los nuevos mecanismos y relaciones.

Finalmente la profesional afirmó que “No hay duda que es la responsabilidad del Estado y de los gobiernos, generar las condiciones básicas y necesarias para la construcción de ciudadanía e institucionalidad, acompañada de una sociedad civil que coopera y vigila”.

Grupos Temáticos de Trabajo

1) “LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA IDENTIDAD. REQUISITOS PARA LA OBTENCIÓN DE CÉDULA DE IDENTIDAD POR PRIMERA VEZ PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES”.

El grupo de análisis de estas dos temáticas estuvo compuesto por representantes de las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y Trabajo, Secretaría de la Mujer, Defensoría del Pueblo, Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Ministerio del Interior y Registro Civil.

El análisis sobre la legislación en materia de protección y de los requisitos para la obtención de cédula fue abordado por las y los participantes identificando los obstáculos y dificultades que afectan de manera general a estas temáticas, y también identificando aquellos que afectan de manera específica a cada ley relacionada a los temas.

De acuerdo al análisis y discusión mantenida por las y los participantes fueron identificados como transversales los siguientes obstáculos y/o dificultades que se describen a continuación:

La falta de credibilidad institucional fue reconocida como un elemento que afecta a todas las instituciones que tienen relación con las temáticas analizadas, no sólo percibida por la ciudadanía sino también existe una falta de credibilidad entre las mismas instituciones, lo que genera un aumento en los procesos burocráticos y en el tiempo necesario para la realización de las gestiones.

El **acceso de las personas a los locales de las instituciones encargadas de la expedición de los documentos** fue identificado como otro de los obstáculos que se presenta a las ciudadanas y ciudadanos que deseen realizar las gestiones. Esto es debido a que los locales generalmente se encuentran muy distantes de la mayoría de la población del interior del país.

La existencia de 250 Oficiales de Justicia en carácter ad honorem facilita la corrupción debido a que se sigue manteniendo el sistema que permite que tengan ingresos propios por medio del cobro de aranceles.

La dificultad de acceder a la documentación necesaria por motivos económicos, tanto en el costo de los trámites para aquellas gestiones no gratuitas así como los costos de traslado a los locales responsables de la expedición de la documentación.

Las distintas formas de discriminación ejercidas por las instituciones hacia las personas solicitantes, por ejemplo:

- Discriminación a niñas y niños que viven en instituciones.
- Discriminación a niños y niñas adoptados, ya que piden copia de la sentencia judicial.
- Discriminación a niñas y adolescentes transgénero (no se pueden cambiar la identidad porque no tienen su sexo igual a su identidad de género).
- Mujeres que no poseen cédula (acuden a la Secretaría de la Mujer).
- Adultos sin cédula, representa una franja importante de personas y no se tienen datos).
- Mujeres en reclusión, no se les da el certificado de nacido vivo de sus hijos/as.

Cualquier forma de discriminación se presenta como una dificultad para gestionar las documentaciones pertinentes. La depuración y actualización de los datos del Registro Civil debido en algunos casos al **atraso en la entrega de los libros de Registro Civil** y en otros casos debido a la no realización de la carga de los datos en el sistema. Por ejemplo existen 147 mil actas de defunciones que no han sido cargadas lo que no permite tener una alta seguridad en la confiabilidad de los datos, hecho que se ve claramente en el padrón electoral, donde estas personas aún están en el mismo y varias de ellas figuran como votantes.

A continuación se describen las dificultades y obstáculos específicos en cuanto a la legislación vigente en relación al derecho de la identidad:

Ley 82/91 QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 1.266/87 DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL

- Respetar el establecimiento de las tasas y aranceles del registro civil y su aplicación.
- Incumplimiento a cabalidad de la ley.
- Necesidad de una Reglamentación interna para la distribución de sellados.
- Falta mejorar el aspecto presupuestario, para esto no hace falta cambiar la ley n° 82 sino respetar la debida aplicación de la mencionada ley.

Ley 985/96 QUE MODIFICA EL ARTICULO 12 DE LA LEY N° 1 DEL 15 DE JULIO DE 1992, DE REFORMA PARCIAL DEL CÓDIGO CIVIL

- Presenta dificultades para la adición de apellidos materno o paterno posterior a la inscripción de la persona en el registro civil.
- Discriminación debido a que aplica una diferenciación entre las hijas y los hijos nacidos dentro del matrimonio con aquellas nacidas fuera del matrimonio. (Cambiar la terminología, matrimonial, extramatrimonial).

Sobre el Artículo 262/96

- La Reglamentación existente que vuelve muy onerosa la expedición de la cédula a niños y niñas que nacen en el extranjero.

Ley 582/95 QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 146, INCISO 3) DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y MODIFICA EL ARTICULO 18 DE LA LEY N° 1.266 DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 1987

- Presenta dificultades para niños y niñas que nacen en el extranjero y no le reconocen la nacionalidad.

Ley 3156/07 “QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 51 Y 55 DE LA LEY N° 1266/87 “DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL”

- Facilita eludir lo estipulado en la ley de adopciones.
- Facilita la inversión y la adición de apellidos.
- Necesita ajustes para darle mayor seguridad al sistema
- Ofrece dificultades para aquellas niñas y niños que no cuentan con una nacionalidad de nacimiento.

Ley 3140/06 “QUE ESTABLECE PROCEDIMIENTOS DE CARÁCTER ESPECIAL Y TRANSITORIO PARA INSCRIPCIONES EN EL REGISTRO CIVIL”

- Procedimiento de carácter especial.
- La re inscripción de aquellas inscripciones que no fueron asentadas en libros.
- Se identifica la posibilidad de pedir su prórroga.

Ley 1377/99 “QUE DISPONE LA EXPEDICIÓN GRATUITA DEL CERTIFICADO DE NACIMIENTO Y DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIVIL”

- Establece la gratuidad de la cedulación. Ahora se está cumpliendo la gratuidad para el acceso a la cédula por primera vez.
- Dificulta el hecho de que la ley haya sido propuesta por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, no tuvo origen en las instituciones que trabajaban en el tema.
- Genera muchos reclamos y existe una aplicación irregular de esta ley.
- Perjudica la identidad del niño: Negativa de inscribir al hijo o a la hija con el apellido paterno sin la presencia del padre.
- Ausencia de una Norma que facilite la adición del apellido materno o paterno posterior a la inscripción.

Durante el debate de los obstáculos en relación a la temática del grupo de trabajo también surgieron propuestas para mejorar o paliar los mismos y tener un impacto en el funcionamiento y la credibilidad de las instituciones como también la confiabilidad y seguridad de los datos y documentos expedidos por las mismas.

Las siguientes son las acciones o alternativas a tener en cuenta a modo de Propuestas:

- La Defensoría Pública debería ser la institución que asuma la defensa de los niños y las niñas cuando tienen dificultades en el acceso al derecho a la identidad.
- Es necesaria la articulación entre las instituciones y organizaciones responsables en garantizar el pleno goce del derecho a la identidad.
- Elaborar manuales de procedimientos con respecto al derecho a la identidad.
- Realizar Campañas de concienciación sobre el derecho a la identidad.
- Revisión de la Ley n° 582 con respecto a la identidad de hijos e hijas nacidos en países que no otorgan nacionalidad al momento de nacer.
- Realizar capacitaciones a representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores en todo lo concerniente a los procedimientos y normativas que involucre el nacimiento de hijas y/o hijos de personas paraguayas viviendo en el extranjero que no estén en carácter de misión diplomática.
- Solicitar la prórroga de la ley n° 3.140 por tres o cuatro años más.
- Revisión y reglamentación de la ley N° 3.156, que permita mayor seguridad ya que esta ley facilita evadir algunos trámites legales como el de adopción.
- El Registro Civil debe realizar campañas de concienciación sobre la importancia del certificado de nacido vivo.
- Se debe realizar capacitación en conjunto a las y los funcionarios de las instituciones involucradas.
- Modificación de la Ley N° 985/96 que facilite y especifique los plazos y tramites a realizar para añadir el apellido materno y o paterno.

A modo de conclusión el grupo deja en claro que los mecanismos de protección del derecho a la identidad deben ser encarados desde la perspectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia ya que esto facilitaría el acceso a tales derechos y no desde la visión de la seguridad nacional que no hacen otra cosa más que perjudicar en muchas situaciones el cumplimiento efectivo lo cual genera un bajo nivel de personas registradas por efecto de innecesarios trámites que dificultan el camino a la cedulación.

2) “MECANISMOS PARA REDUCIR EL INDICE DE SUBREGISTROS DE NACIMIENTOS” “INCLUSIÓN SOCIAL, AL REGISTRO DE NACIMIENTO Y CEDULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES”

Si bien en principio estaba previsto trabajar primero una temática “Mecanismos para reducir el índice de subregistros de nacimientos” y luego la otra, “Inclusión social, al registro de nacimiento y cedulaación de niños, niñas y adolescentes”, esta última fue abordada de forma transversal y no profundizada debido a la sobrecarga de trabajo de los grupos: el traslado de lugar, los acuerdos metodológicos a ser desarrollados y al interés general del grupo por el tema de las Campañas de Cedulación.

La propuesta inicial fue la de identificar los obstáculos y dificultades percibidos, sin embargo, durante el proceso de discusión se iban generando propuestas de solución también. Las discusiones se centraron aun más en las dificultades y obstáculos de las propuestas de solución identificadas en el grupo por lo que el carácter de la producción en este sentido fue más de índole propositivo a lo que pudieran verse como soluciones alternativas a las dificultades en el cumplimiento del derecho a la identidad de la niñez.

Desconocimiento de la importancia del Derecho a la identidad y de la documentación.	Sensibilización desde el Instituto de Formación Docente a través del Ministerio de Educación. Campañas de difusión masiva por todos los medios de comunicación (tv, radios comerciales, prensa escrita, radios comunitarias)
Necesidad de revisión y establecimiento de la Política de inscripción de manera que sea efectiva.	Elaborar un manual de procedimiento interinstitucional para la inscripción. Capacitación a funcionarios/as de Registro Civil, Identificaciones, SAS, MEC sobre la utilización del Manual y el rol que cada institución cumple en el proceso
Hechos de Corrupción	Que la comunidad pueda exigir sus derechos a partir del conocimiento y reconocimiento de los mismos. Difusión masiva de procedimientos y costos de los servicios y documentos. Transparentar los procedimientos y los costos incluyendo a las instituciones educativas en el proceso, tanto para las inscripciones como para la sensibilización.

<p>Acceso dificultoso a las instituciones responsables (necesidad que sean locales y no regionales) principalmente al momento de retirar los documentos solicitados.</p>	<p>La gestión podrían darse través de los respectivos gobiernos locales ya sean departamentales como municipales, de las escuelas locales, de las iglesias locales, del Ministerio Público.</p> <p>De la Comisaría local vinculada directamente al departamento de Identificaciones.</p> <p>Buscar la forma que la gente de las comunidades puedan reflexionar y proponer posibles soluciones a esta dificultad.</p> <p>A través de un representante elegido que pueda presentar la contraseña correspondiente para retirar el documento. Es necesario que el Departamento de Identificaciones cuente con un listado de los documentos entregados.</p>
<p>Necesidad del manual de procedimientos interinstitucional para campañas de cedulación masiva y las funciones de todas las instituciones involucradas.</p>	<p>Elaborar un plan de acción entre las instituciones involucradas: MEC, MSPBS, Dirección de Encuestas y Censos, solicitando que la persona que represente a cada Institución tenga, además del conocimiento de los procedimientos, la posibilidad de tomar decisiones.</p>
<p>Influencia político partidaria</p>	<p>Establecer una POLITICA DE ESTADO que regule la identificación. Elaborada a través de una mesa de trabajo donde se establezca un Plan de Acción.</p> <p>Buscar la transparencia a partir del compromiso interinstitucional.</p>
<p>El manual de procedimiento no contempla la situación de las comunidades indígenas.</p>	<p>Establecer una mesa de trabajo específica. Agendar con urgencia un encuentro para trabajar el tema. Invitar a personas referentes que conozcan la situación de las comunidades indígenas: Antropólogos y profesionales del INDI, Representantes del Registro Civil, Representante del MEC a través del Departamento responsable de la temática.</p> <p>Capacitación en la temática a funcionarios/as del Registro Civil, Identificaciones, SAS, MEC</p>

No llegan los documentos solicitados por extravío o por rechazo sin que llegue la información al solicitante.

Contar con un sistema de monitoreo y seguimiento. Además asegurar que llegue la información del error en el procedimiento a la persona solicitante.

A través del Manual Operativo y Organigrama que posibilite conocer cuáles son los procedimientos y cuáles son los roles que a cada institución le corresponde.

Conclusiones Generales

Este Foro ha trabajado intensamente y las reflexiones de cada grupo se han constituido en conclusiones en sí mismas y ejes de trabajo y puntualizaciones muy concretas a ser implementadas por las nuevas autoridades.

Un compromiso adicional al firmado por los ministros plasmado en la carta que se adjunta en este documento, ha sido el compromiso de las instituciones en dar impulso a la Mesa por el Derecho a la Identidad que será la responsables de promover las políticas que orienten los cambios necesario para el cumplimiento de este derecho.

ACUERDO entre los Ministerios de Justicia y Trabajo, Interior y la Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia;

- Coordinar tareas conjuntas con el objetivo de elaborar estrategias conducentes a la conformación de la Comisión Nacional de Promoción y Protección al Derecho a la Identidad.
- Asegurar la universalidad, accesibilidad y gratuidad de los procedimientos para el acceso al Registro de Nacimiento y Cedulación de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Promover y garantizar el acceso al Derecho a la Identidad y sus elementos: El nombre, la nacionalidad y filiación en relación de familia, como componentes esenciales de la persona.

- Eliminar condicionamientos burocráticos en los procedimientos para el acceso al Registro de Nacimiento y Cedulación.
- Propiciar la participación de Pueblos indígenas y migrantes en zonas fronterizas, garantizando la inclusión de todos sus miembros en un sistema de Registro de Nacimiento y Cedulación, respetando los principios de justicia, inclusión e igualdad social.
- Articular las actividades a ser desarrolladas en consideración a la coordinación interinstitucional con programas.
- Estimular el compromiso de todos los actores involucrados, respetando la diversidad cultural.
- Enfatizar las acciones con los niñas, niñas y adolescentes en situación de pobreza y vulnerabilidad con enfoque de derechos.

ACCIONES para mejorar las estadísticas vitales:

- Promoción de un mayor registro de la niñez tanto en el año del nacimiento como en los siguientes, de manera a reducir al máximo el déficit en el menor tiempo.
- Sistema de seguimiento y actualización del déficit, para identificar impactos de las acciones de programas o proyectos de promoción de la identidad de la niñez.
- Fortalecimiento institucional del Registro del Estado Civil con el fin de lograr el mejoramiento del registro de nacimientos en el Paraguay.
- Generar buenos datos de estadísticas no solo provenientes de investigaciones sino además de los registros fundamentalmente de las estadísticas vitales.

MARCO JURIDICO E INSTITUCIONAL;

- Restaurar la credibilidad entre las mismas instituciones que trabajan en el cumplimiento del Derecho a la Identidad Jurídica y que esto permita que los requisitos y trámites favorezcan a los niños, niñas y adolescentes.
- Asegurar que los mecanismos de protección al Derecho a la Identidad sean enmarcados desde las perspectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia ya que esto facilitaría el acceso a tales derechos y no desde la visión de la seguridad nacional que no hacen otra cosa mas que perjudicar en muchas situaciones el cumplimiento efectivo, lo cual genera un bajo nivel de personas registradas por efecto de innecesarios tramites que dificultan el camino a la cedulación.

MECANISMOS ADMINISTRATIVOS

- Realizar campañas de difusión masiva en todos los medios de prensa sobre la importancia al Derecho de la Identidad y de la documentación.
- Elaborar un manual de procedimiento interinstitucional para las inscripciones de nacimientos y cedulación.
- Que la comunidad pueda exigir sus derechos a partir del conocimiento y reconocimiento de los mismos. Traspasar los procedimientos y los costos.
- Establecer una política de estado que regule la identificación a través de una mesa de trabajo donde se establezca un plan de acción y así buscar la transparencia a partir del compromiso interinstitucional.
- Elaborar un manual de procedimientos específico sobre la situación de las comunidades indígenas.
- Contar con un sistema de monitoreo y seguimiento en cuanto a los documentos solicitados al departamento de identificaciones, y poder así contar con los detalles del rechazo de algún documento.
- Elaborar un mecanismo de trabajo a fin de establecer un sistema de gestión registral dirigido a los sectores mas vulnerables.
- Articulación institucional a fin de promover un mayor involucramiento y compromiso de las instituciones que participan del sistema, con el apoyo de la sociedad civil.
- Establecer mecanismos de control social y exigibilidad en cuanto al cumplimiento del enfoque de los derechos.
- Instalar oficinas de Registro Civil en los Centros de Salud más importantes.
- Creación de una Escuela de Registración.
- Articulación conjunta con el INDI y establecimiento de convenios.
- Habilitación de las cabeceras departamentales a fin de facilitar a los oficiales de Registro la obtención de los materiales necesarios para la inscripción.
- Obtención de la autonomía administrativa.



FORO **Políticas públicas y justicia juvenil**

17 de abril, 2009

Introducción

En este documento se presenta el marco metodológico, las conclusiones generales y los insumos trabajados en las mesas temáticas que se llevaron a cabo en el marco del foro “Políticas Públicas y Justicia Juvenil” realizado el 17 de abril de 2009 en el Gran Hotel del Paraguay de la ciudad de Asunción.

El foro fue organizado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA, Rondas, organización miembro de la CDIA y el Instituto Desarrollo en el marco de su proyecto “Ojo Ciudadano en la Justicia en la Niñez y la Adolescencia” y contó con el apoyo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, SNNA, la Mesa Interinstitucional para la Elaboración de la Política Pública de Atención a Adolescentes Infractores, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Esta acción de varias instituciones tuvo como objetivo el impulsar un espacio de reflexión y análisis que contribuyera, con insumos iniciales a la formulación de la política pública en relación con la situación de los y las adolescentes en conflicto con la administración de justicia. Actualmente la política pública mencionada se encuentra en proceso de elaboración por parte de la ‘Mesa Interinstitucional para la Elaboración de la Política Pública de Atención a Adolescentes Infractores’ convocada desde la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

Finalmente, es importante destacar que el Foro contó con el apoyo de la SNNA, la Mesa Interinstitucional para la Elaboración de la Política Pública de Atención a Adolescentes Infractores, UNICEF, el CIRD y la USAID.

Metodología

Objetivo

Elaborar propuestas a modo de insumos en el marco de la formulación de la política pública para la atención al adolescente infractor.

La propuesta metodológica incluyó varias modalidades que permitieron desarrollar los productos orientados a cumplir con el objetivo propuesto para el evento.

Se consideraron tres espacios para la implementación de esta acción. Un espacio en modalidad de conferencia, otro de trabajo grupal en mesas temáticas y finalmente un espacio común o plenaria donde se presentaron y revisaron los contenidos elaborados en las mesas de trabajo.

Además, durante el transcurso de la jornada se pudo elaborar un documento de conclusiones que sintetiza las ideas principales trabajadas en el Foro. Para la elaboración se formó un grupo de redacción integrado por una persona en representación de cada mesa de trabajo y posteriormente el documento quedó a consideración de la plenaria para su corrección y aprobación final.

Conferencias

Las conferencias se diseñaron con el objetivo de posicionar y compartir con las y los participantes la problemática de la niñez y adolescencia en conflicto con la ley penal además de brindar insumos para generar propuestas en los siguientes espacios. Estas conferencias se desarrollaron con la intención de transitar por los siguientes lineamientos:

- Marco teórico
- Políticas públicas
- Aproximación situacional

La primera conferencia estuvo a cargo de María Graciela Almada coordinadora operativa del proyecto **“Ojo Ciudadano en la Justicia en la Niñez y la Adolescencia”** del instituto Desarrollo, con el apoyo del CIRD/USAID, en el marco del Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas de Incidencia en el Poder Judicial. Se presentaron al público los resultados de la investigación realizada en el periodo de cinco meses, agosto a diciembre de 2008, en dos juzgados penales de la Adolescencia de Asunción, 1° y 2° turnos, que arrojaron información estadística mensual de la etapa intermedia de los procesos judiciales, relacionadas a la cantidad de audiencias preliminares fijadas, la cantidad de audiencias realizadas, la cantidad de audiencias suspendidas y los motivos de suspensión.

Con esta información generada y divulgada, que puede ser monitoreada por la ciudadanía, se visualizan los principales nodos dentro del proceso judicial ya que identifica a los responsables y las causales de la mora judicial, siendo esta información un medio importante para la incidencia ciudadana.

AUDIENCIAS	AGOSTO		SETIEMBRE		OCTUBRE		NOVIEMBRE		DICIEMBRE		Totales	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Fijadas	41	100 %	30	100 %	33	100%	21	100 %	18	100 %	143	100 %
Realizadas	20	49 %	14	47 %	18	55%	15	71%	8	44%	75	52%
Suspendidas	21	51%	16	53%	15	45%	6	29%	10	56%	68	48%

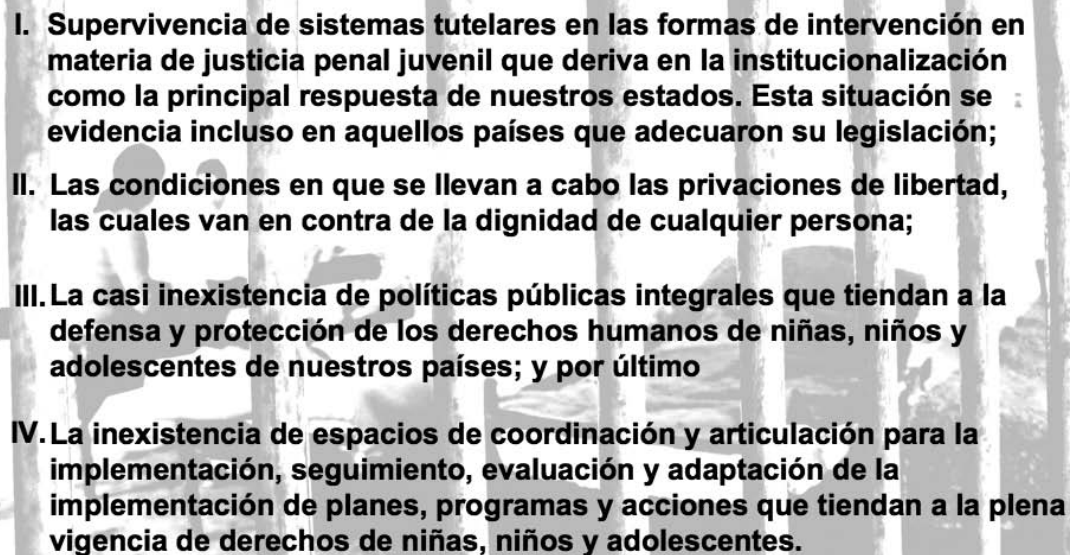
MOTIVOS DE SUSPENSIÓN (68 AUDIENCIAS SUSPENDIDAS DE 143 FIJADAS)	AGOSTO		SETIEMBRE		OCTUBRE		NOVIEMBRE		DICIEMBRE		Totales	
	Cant.	Porc.	Cant.	Porc.	Cant.	Porc.	Cant.	Porc.	Cant.	Porc.	Cant.	Porc.
Falta de Notificación	4	19%	4	25%	1	7%	0	0%	2	20%	11	16%
Incomparencia del Acusado	12	57%	6	38%	8	53%	4	67%	4	40%	34	50%
Pedido de la Fiscalía	1	5%	1	6%	2	13%	0	0%	0	0%	4	6%
Incomparencia de la Fiscalía	2	10%	2	13%	2	13%	1	17%	2	20%	9	13%
Pedido del Abogado	1	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
Incomparencia del Abogado	1	5%	0	0%	1	7%	0	0%	1	10%	3	4%
Pedido de Juez	0	0%	3	19%	1	7%	0	0%	0	0%	4	6%
Incomparencia del Defensor Publi.	0	0%	0	0%	0	0%	1	17%	0	0%	1	1%
Pedido del Defensor Público	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	10%	1	1%
Incomparencia de Fisc y Acus.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%

AUDIENCIAS	AGOSTO		SETIEMBRE		OCTUBRE		NOVIEMBRE		DICIEMBRE		Totales	
	Can t.	Porcent	Can t.	Porcent	Cant.	Porcent	Can t.	Porcent	Cant.	Porcent	Can t.	Porcent
Fijadas	28	100%	19	100%	25	100%	19	100%	15	100%	106	%
Realizadas	16	57%	17	89%	19	76%	17	89%	12	80%	81	76%
Suspendidas	12	43%	2	11%	6	24%	2	11%	3	20%	25	24%

MOTIVOS DE SUSPENSIÓN (25 AUDIENCIAS SUSPENDIDAS DE 106 FIJADAS)	AGOSTO		SETIEMBRE		OCTUBRE		NOVIEMBRE		DICIEMBRE		Totales	
	Can t.	Porcent	Can t.	Porcent	Can t.	Porcent	Can t.	Porcent	Can t.	Porcent	Can t.	Porcent
Falta de Notificación	1	8%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%
Incomparencia del Acusado	3	25%	0	0%	2	33%	0	0%	1	33%	6	24%
Pedido de la Fiscalía	1	8%	0	0%	1	17%	0	0%	0	0%	2	8%
Incomparencia de la Fiscalía	4	33%	1	50%	0	0%	1	50%	0	0%	6	24%
Pedido del Abogado	0	0%	0	0%	1	17%	0	0%	1	33%	2	8%
Incomparencia del Abogado	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Pedido de Juez	0	0%	0	0%	2	33%	0	0%	1	33%	3	12%
Incomparencia del Defensor Publ.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Pedido del Defensor Público	0	0%	1	50%	0	0%	1	50%	0	0%	2	8%
Incomparencia de Fisc. y Acus.	3	25%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	12%

Posteriormente, Soledad Cáceres de la organización Rondas, representando a la CDIA, realizó la ponencia **‘Situación de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en los Países del Mercosur’** que fuera presentada en octubre del año 2008 en la ciudad de Washington ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. Los ejes de este informe estuvieron orientados a destacar la legislación penal juvenil, los derechos y garantías bajo la justicia penal juvenil, la aplicación de medidas no privativas de libertad y la privación de libertad, su aplicación y condiciones.

Las principales conclusiones de este informe regional apuntan a la identificación de una práctica vigente de sistemas tutelares en las intervenciones inclusive de aquellos países que contemplan adecuaciones normativas sobre la temática; violentas condiciones de privación de libertad sobre los y las adolescentes; ausencias de políticas públicas integrales hacia el sector agravadas por la inexistencia de espacios de articulación para la implementación, y todo lo que ello implica, de planes, programas y acciones que tiendan a la plena vigencia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

- 
- I. Supervivencia de sistemas tutelares en las formas de intervención en materia de justicia penal juvenil que deriva en la institucionalización como la principal respuesta de nuestros estados. Esta situación se evidencia incluso en aquellos países que adecuaron su legislación;**
 - II. Las condiciones en que se llevan a cabo las privaciones de libertad, las cuales van en contra de la dignidad de cualquier persona;**
 - III. La casi inexistencia de políticas públicas integrales que tiendan a la defensa y protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes de nuestros países; y por último**
 - IV. La inexistencia de espacios de coordinación y articulación para la implementación, seguimiento, evaluación y adaptación de la implementación de planes, programas y acciones que tiendan a la plena vigencia de derechos de niñas, niños y adolescentes.**

CONCLUSIONES

La exposición de Diana Vargas, representante de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia e integrante de la Mesa Interinstitucional encargada de la formulación de la política pública de atención a adolescentes infractores tuvo a su cargo el desarrollo del tema de la **‘Estrategia: Inserción Social para Adolescentes Infractores (ISAI). Bases para la elaboración de la política pública’**.

Inicialmente la expositora presentó el marco teórico y doctrinal para la elaboración de la política pública, y los componentes a ser considerados a la hora de elaborar e implementar la política pública focalizada considerada en la propuesta como:

- 1) Ruta de Intervención General en los ámbitos de Prevención, Atención e Inserción.
- 2) Metodología de elaboración de la Política Nacional Focalizada en el ámbito local, regional y nacional. Ejes principales: coordinación interinstitucional y promoción de la participación.
- 3) Mecanismos y procedimientos de implementación, señalando actores claves.
- 4) Criterios de formulación de los programas y servicios de atención: de acuerdo a los instrumentos normativos internacionales, al marco jurídico vigente en la materia y a las experiencias.

La metodología de esta propuesta estaría dividida fundamentalmente en dos fases, una primera de *diagnóstico* que contempla una revisión documental y consulta con diferentes actores vinculados a la temática y una segunda etapa de *redacción* donde se incluirían todos los insumos y productos generados durante el proceso.

Para la fase final de las conferencias, se contó con los aportes del Dr. Miguel Cillero, consultor de Unicef para la revisión del Código Penal y para la elaboración de la política pública de atención al adolescente infractor, con la presentación del tema: **‘La Justicia Penal de adolescentes y la Convención sobre los Derechos del Niño’**.

El Dr. Cillero inició su ponencia con una aproximación a la temática a través de la siguiente pregunta: ¿De qué depende la justicia juvenil?, para lo cual desarrolló los siguientes temas: a) las Concepciones de Estado, de Persona y de la cuestión Criminal; b) Más que de los “modelos”: represivo, tutelar, asistencial, de responsabilidad o garantías; c) Fines del DPA: Garantía (limitar el poder penal) - Sociales (protección del desarrollo de los adolescentes, prevención del delito e integración social); d) Una política debe formularse desde una perspectiva, jurídica, política y social amplia citando la Regla 1.4 de Beijing: *“La administración de Justicia de Menores se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país, y deberá administrarse en el marco general de la justicia social para los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y el mantenimiento del orden pacífico de la sociedad”*.

Posteriormente se reflexionó sobre la importancia de la mirada criminológica en el derecho penal de adolescentes resaltando algunos factores que determinan esta importancia:

- 1) Reconocimiento del hecho de que el joven infractor es una persona en proceso de maduración y desarrollo.
- 2) Prioridad de la prevención.
- 3) Riesgos del “etiquetamiento”.
- 4) Efecto criminógeno asociado al contacto con el sistema penal.

El análisis del Dr. Cillero orientó a la audiencia a reflexionar sobre la **Justicia penal del y la adolescente, el sometimiento a límites garantistas de la intervención punitiva sobre los adolescentes, el sistema de responsabilidad penal de adolescentes, y los marcos normativos internacionales que orientan a la acción sobre situaciones de las y los adolescentes infractores a la ley penal.**

Mesas de Trabajo

Las mesas de trabajo se constituyeron a partir de grupos formados por personas referentes agrupadas de acuerdo a su interés y experiencia profesional y laboral. Las tres mesas de trabajo se habilitaron como metodología que permita construir, de manera colectiva a través de la reflexión, la discusión y el análisis y arrojar insumos a ser presentados desde el Foro a los organismos garantes de derechos sobre la justicia penal juvenil. Estas mesas de trabajo fueron divididas a partir de las siguientes temáticas:

- Prevención
- Atención directa
- Inserción social

Cada una de las mesas temáticas, trabajó sobre tres preguntas orientadoras en el marco del Foro:

¿De qué hablamos cuando hablamos de prevención y atención directa e inserción Social?

¿Qué implica prevención, atención directa e inserción social?

¿Cómo se comprende la calidad en función a la prevención y atención Directa y la inserción Social?

El trabajo para contestar a estas preguntas tuvo dos momentos: uno individual a través del aporte con tarjetas, y uno colectiva que recuperó los aportes individuales y que se reflejó en una redacción consensuada.

Cada grupo y mesa de trabajo eligió a un vocera o vocero del y redactor o redactora, que integró el equipo redactor para la elaboración del documento de conclusiones generales. Para acompañar el proceso de trabajo de cada mesa, se contó con la colaboración de una facilitadora por grupo.

A continuación se presenta el registro de los debates y aportes generados en cada mesa de trabajo.

a) Mesa de trabajo: Prevención

El análisis sobre la *prevención en justicia juvenil*, siguiendo la propuesta metodológica tuvo dos momentos: de reflexión individual, y posterior a la puesta en común, la redacción grupal.

Se dedicó un primer momento a responder las preguntas planteadas:

1. ¿Qué entendemos por prevención cuando hablamos de Justicia Juvenil?

Entre las respuestas individuales surgieron las siguientes comprensiones de los y las participantes que se transcriben a continuación:

- *La prevención entendida como la acción antes que ocurra un hecho se expresa en dos formas: La Prevención primaria sería realizando acciones educativas y la cuando se ha instalado la problemática es tiempo de la prevención secundaria. Teniendo en cuenta siempre los factores de riesgo y utilizando medidas socioeducativas.*
- *Conjunto de estrategias que evitan que el/la joven o adolescente sea violentado/a en sus derechos y que caiga en el delito, como son: alimentación, buen trato, salud, educación, posibilidades de esparcimiento, casa, participación, familia.*
- *Intervención para que algo no suceda. Vigencia plena de los derechos de niños, niñas y adolescentes.*
- *Referencia a un conjunto de medidas a adoptar a fin de que el niño o el adolescente no cometan hechos punibles que lo tornen susceptibles de someterse a la justicia penal.*
- *Al hablar de prevención se incluiría el cumplimiento de derechos por parte de los garantes como el derecho a la*

identidad, que abarca la inscripción en el Registro Civil con los padres y/o familiares, el derecho a la educación, el sentido de pertenencia en la sociedad donde se desarrolla, el derecho a la salud, en este sentido el joven o adolescente carente de medios económicos con problemas de salud “cree” que su vida no tiene sentido, lo que conlleva a vivir en rebeldía, o fuera del contexto legal.

- *Además también se entendería como una red de protección de jóvenes contra conductas y hábitos no aceptables por la sociedad. Trabajar en red interinstitucionalmente con todos los componentes, evitando llegar a instancias superiores. Por otra parte, es el trabajo a desarrollar ante la posible actitud delictiva en que podrá incurrir el adolescente, antes de someter a los rigores legales. Y también acciones conducentes a evitar que jóvenes adquieran conductas delictivas.*

Luego de trabajar las preguntas de manera personal y de agrupar las respuestas se inició un debate, consensuando una redacción única resultante de la reflexión grupal y que es la siguiente:

“Entendemos por Prevención en el marco de la justicia juvenil a las medidas o acciones implementadas a través de redes sociales e interinstitucionales para garantizar la vigencia plena de los derechos de la niñez y la adolescencia y evitar la comisión de hechos punibles, teniendo en cuenta la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia”.

En segundo lugar se presentó la pregunta **¿Qué Implica la Prevención en Justicia Juvenil?** A lo que respondieron los y las integrantes del grupo lo siguiente:

- *Implica poder entender y visibilizar cómo es un adolescente, de qué se trata la adolescencia, cómo se vive ese momento o etapa. ‘Creemos que no es suficiente decir que es un sujeto en desarrollo’. Por otra parte también hay*

que comprender profundamente el fenómeno de la violencia en su forma estructural, social e individualizadamente. Adelantarse a los acontecimientos antes que estos sucedan, por ejemplo el delito, detectando casos, derivando a donde corresponde y hacer un seguimiento. Prevenir los focos de violencia y criminalidad haciendo que se cumplan las leyes y lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño y que las instituciones involucradas cumplan su trabajo con eficiencia.

- Diagnosticar, desarrollar acercamientos a los focos de mayor vulneración de los derechos, a las zonas “marginales” y crear para dichos territorios acciones de promoción de la salud, la educación con abordaje en derecho. Elaborar planes, proyectos y evaluar las acciones que eviten la vulneración de los derechos.
- Identificar factores de riesgo y protectores y educar. Implementar medidas socioeducativas más que sancionadoras. La prevención implica el no sometimiento a los rigores habituales de nuestra justicia, lo cual podría acarrear más complicaciones que soluciones para el infractor adolescente. Implica disminuir el número de ingresos en el Sistema Penal Juvenil.
- Implica la ejecución y aplicación en todas las esferas, gubernamentales, sociales, jurisdiccionales del Derecho a la Protección Integral.
- La prevención implica evitar que el niño/a y adolescente que sea infractor de la ley penal, conlleva la adopción de una política pública a fin de precaver estas situaciones, como ser identificar a la niñez y adolescencia en situación de riesgo, a fin de crear instituciones en donde los mismos reciban educación, apoyo psicológico, crear lugares en los cuales puedan aprender oficios, entre otros.

Finalmente la conclusión grupal quedó redactada de la siguiente manera:

“La prevención implica niveles de acción, uno primario, es decir antes que el adolescente entre en conflicto con la Ley, identificando factores de riesgo y factores protectores. Y otro secundario, posterior al hecho, donde se implementan medidas socioeducativas más que sancionadoras con personas capacitadas en trabajo de Prevención. Teniendo como agentes intervinientes a la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Trabajo, Policía Nacional, Ministerio Público, Ministerio de Educación, Codeni, Ministerio del Interior y Sociedad Civil”.

A la tercera pregunta: **¿Cómo sería comprender la Calidad en función a la prevención en Justicia Juvenil?** se cita que las reflexiones abordaron criterios relacionados a la inversión, la voluntad política, la capacidad de recursos profesionalizados y un enfoque de desarrollo social centrado en garantizar la calidad de vida.

En resumen el grupo elaboró una lista de condiciones que apuntaría a las condiciones de calidad relacionadas a la prevención que son las siguientes:

- **Mejores y más completos servicios para satisfacer las necesidades de la niñez y la adolescencia.**
- **Medidas aplicables a nuestra realidad para evitar la infracción de leyes penales.**

- **Presupuesto para Prevención en Instituciones públicas.**
- **Mejorar el nivel de vida de adolescentes en cuanto a derechos.**
- **Ruta clara de acción anterior y posterior.**
- **Respeto a la persona, lograr adhesión de adolescentes por convicción y no por temor.**
- **Proveer alternativas válidas garantizando el desarrollo social.**
- **Voluntad política para capacitar a profesionales para la Prevención.**

b) Mesa de trabajo: Atención directa

El grupo presentó un trabajo enriquecido por el gran número de participantes que contribuyeron a un mayor acercamiento y análisis sobre la propuesta que se planteó a esta mesa. En relación a la primera pregunta sobre ¿Qué se entiende por atención directa en el marco de la justicia juvenil? se pueden apreciar algunas de las propuestas iniciales que inspiraron la discusión:

- *Desde la Doctrina de la Protección Integral entendemos por atención directa, al contacto con niños/as y adolescentes en conflicto con la Ley, realizado para acompañar el proceso en sus diferentes etapas garantizando el cumplimiento de sus derechos humanos por parte de los órganos jurisdiccionales involucrados a través del ejercicio de la exigibilidad institucional.*

- *Las garantías de brindar a los adolescentes infractores una atención integral con herramientas necesarias para lograr una inserción social y que brinde acceso a la educación y a la capacitación laboral con programas que apunten a la inserción social del adolescente.*
- *La atención al adolescente desde los diferentes aspectos como ser: atención jurídica, psicológica, médica, socioambiental, en otras palabras la integralidad del adolescente como sujeto de derechos.*
- *Es la asistencia personalizada que se le brinda al adolescente en situación de conflicto con la Ley, asistencia brindada por las políticas públicas y las autoridades competentes (fiscalía, defensoría, etc).*
- *Exigir que las instituciones funcionen adecuadamente y cumplan con su rol.*
- *Implica hacer un seguimiento del proceso por el cual el adolescente infringe la ley, conocer sus razones sociales y familiares, que lo/la llevaron a actuar de alguna manera incorrecta frente a ella.*
- *Atención directa de sujeto a sujeto, de profesional a adolescente, familiar y social. La atención directa se da por el ingreso del adolescente al sistema penal a causa de una infracción a la ley penal.*
- *En el caso de los/as adolescente infractores/as, la atención directa consiste en dar respuesta al hecho delictivo desde un enfoque que garantice el cumplimiento de sus derechos y obligaciones. En el ámbito social la atención directa desde el enfoque de los DDHH y del Código de la niñez y la adolescencia, consiste en abordar las necesidades del y la adolescente, canalizarlas y hacer un seguimiento para evaluar los avances o retrocesos de la situación social del/a adolescente y su familia.*

En resumen, el grupo hizo un esfuerzo por condensar la respuesta en una única redacción quedando elaborada de la siguiente manera:

“La atención directa en el marco de la justicia juvenil es el contacto directo con el/la adolescente en situación de conflicto con la ley, brindándole una atención integral garantizando el cumplimiento de sus derechos y obligaciones. Todo esto es posible con la intervención eficiente y eficaz de todas las instituciones involucradas.

En lo que respecta a la pregunta sobre **¿qué implica la atención directa?** en este marco podemos citar que:

- *La atención directa implica actuar sobre lo ocurrido. ‘Desde la CODENI, acompañamos all/a joven y su familia, hasta que toma conocimiento la autoridad competente’.*
- *Significa escuchar y conversar con el/la adolescente para conocer y entender el proceso construido del sujeto con quien se trabaja.*
- *Es necesario que se habiliten locales de privación de libertad adecuados para la implementación de programas de atención y que se habiliten hogares para la libertad asistida.*
- *Implica: Atención psicológica, socio-ambiental y médico.*
- *Ofrecerles más oportunidades educativas y laborales con las que se evitaría que los/as adolescentes lleguen a infringir la Ley.*
- *La atención directa abarca desde la promoción de los DDNN hasta la aplicación práctica de dichos derechos.*

- *La atención directa abarca a los organismos de seguridad nacional. En el caso de la policía nacional, en caso de sorprender a un adolescente en flagrante comisión de hecho punible, debe actuar en forma correcta y dentro de los parámetros que marca la Ley para tipo de situaciones (art. 12 del CNA – 427 CPP), respetuosos de los derechos de la persona adolescente en desarrollo.*

Como conclusión de la tarde este grupo presentó que:

“La atención directa implica tanto a nivel institucional como doctrinal la integralidad del adolescente, como lo primordial, y dicha integralidad implica la mirada complementaria psicológica, social y de interés del adolescente, su familia y su comunidad”.

En respuesta a la pregunta sobre **cómo sería entender la calidad en función a la atención directa** podemos citar algunas respuestas generales que se dieron al respecto:

- *Calidad en la atención directa implica un seguimiento continuo del cumplimiento estricto de los DDNNA que le asisten y sus obligaciones.*
- *Pensar a la persona como sujeto desde el principio, con sus derechos y obligaciones. Garantizar el proceso de trabajo con él/ella respetando sus derechos. Es importante que quienes trabajen con NNA sean afines a la población y con experiencia.*
- *Potenciar el lado humano, del/a adolescente y su situación.*
- *Se entiende por calidad en la atención directa, aquella que es profesional, humana, oportuna y responsable, así*

como aquella que cuenta con los recursos disponibles para la intervención. Ésta debe ser eficiente, eficaz y accesible a todos los sectores de la sociedad en igualdad de condiciones.

Otras respuestas estuvieron orientadas a cuestiones más específicas como:

- *Calidad significa una atención diferente y especializada para los casos de adolescentes, con funcionarios/as, auxiliares y asesores, quienes se tienen que especializar y capacitar constantemente para que ellos/as puedan dar lo mejor de sí en el desempeño de sus funciones. Es importante desatacar que los juzgados necesitan contar con equipos multidisciplinarios.*
- *Es necesario contar con personal procesal capacitado adecuadamente, equipos asesores de la justicia distritales, fiscales, defensores y jueces especializados en el área adolescente, incluidas las personas encargadas y referentes de los/as adolescentes infractores/as; y un trabajo coordinado con la sociedad civil.*

A modo de síntesis se condensa la siguiente idea:

“La calidad en la atención directa se daría al considerar que los y las adolescentes que ingresan al sistema penal como consecuencia de alguna infracción a la ley penal reciban asistencia integral, psicológica, psiquiátrica, médica, educativa y social con miras a su desarrollo armónico e integral, tendiente a una inserción social plena. Dicha asistencia debe realizarse a través de los equipos y organizaciones con un enfoque multidisciplinario”.

c. Mesa de trabajo: Inserción social

En este se grupo se dieron discusiones sobre lo que pudiera ser la tercera fase en las políticas de atención al adolescente en situación de conflicto con la ley. En este sentido, al transitar hacia las respuestas a las preguntas planteadas surgieron otros cuestionamientos que el grupo abordó, como por ejemplo: *¿Desde dónde se interviene? ¿Cómo se trabaja “el antes” de los vínculos familiares rotos y la deserción escolar? Estas preguntas permitieron analizar temas relacionados a atender los factores de riesgo y la garantía en el ejercicio de todos los derechos.* Y otras reflexiones que se citan a continuación:

- Inserción versus re-inserción, pues por lo general se trata de personas marginalizadas desde la atención integral a sus derechos. Se hace necesario crear redes de contención, no dejando espacios a siguientes vulneraciones de derechos. Estas acciones implican políticas de acción que requieren inversión, por ejemplo acceso a la educación y que no esté limitado al ingreso a una institución educativa sino al sostenimiento del proceso educativo. Los servicios que garantizan los derechos deben ser eficientes e inclusivos. Una vez que el adolescente tiene garantizados estos servicios básicos recién allí se puede capacitar o desarrollar otras habilidades.
- *¿Cómo se trabaja cuando la familia está desintegrada o criminalizada? ¿A quién le corresponde intervenir? Se necesita un programa que acompañe. Desde todos los lugares (programas, instituciones). Es necesario focalizar el sostenimiento del vínculo con la familia como organismo contenedor del niño/a. Parte de las discusiones se centraron sobre la dificultad en el trabajo con las familias, cómo abordarlas desde el respeto a las particularidades pero garantizando el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*

- Además se habla de un proceso paulatino de inserción social a partir de la privación de libertad, sin embargo es un proceso que se inicia antes de ella ya que existe una privación social donde los derechos son vulnerados. Se habla de un proceso paulatino porque es un proceso que implica el trabajo “adentro” con los y las adolescentes privados de libertad y “afuera” trabajando con el contexto social que los recibirá. Y es importante marcar que no todos los adolescentes que están en procesos penales están privados de libertad.

Finalmente como redacción consensuada para este tercer grupo surgió:

“La inserción social en justicia juvenil para adolescentes es restituir (‘devolverles los derechos), lo que les pertenece por derecho, a través de un proceso paulatino que implica el antes, el durante y el después, gozando de todos los derechos fundamentales y responsabilidades. Esto implica la conjunción de ciertos factores (vínculos creados, sostenidos y sostenibles) garantizados en una política pública y una sociedad comprometida y reparadora”.

En torno a la segunda pregunta **¿Qué implica la inserción social?** el debate grupal se orientó a discusiones sobre la condición de garantizar los derechos de la niñez y adolescencia asegurando rubros adecuados a las necesidades dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación. En segundo lugar, se debiera trabajar desde el concepto de la inserción social como búsqueda de un lugar apropiado dentro del contexto social y no re-inserción como forma de volver a la situación de riesgo y vulneración de derechos de donde proviene la mayoría de los adolescentes en conflicto con la ley. Sin embargo, actualmente no existen espacios en todos los servicios sociales destinados a los y las adolescentes.

Se elaboró el siguiente texto:

“La inserción social en justicia juvenil implica garantizar como Estado los recursos necesarios en un trabajo interinstitucional eficaz, que genere y promueva programas de contención que la gente pueda recibirlos, que garanticen el pleno ejercicio de derechos. Articular acciones conjuntas y participativas con organizaciones no gubernamentales y así la sociedad civil organizada pueda brindar oportunidades reales de inserción (salud, educación, formación). Por último se deben implementar los Convenios ya ratificados por el país”.

Finalmente en relación a la pregunta **¿Cómo sería entender la calidad en función a la inserción social?** se retornó a la primera pregunta, es decir a ¿cómo sería entender la calidad? ¿Qué es la calidad? Luego de varios debates, se decidió responder desde la calidad en términos de programas y servicios para que la inserción sea real y efectiva. En este sentido se discutió acerca de la existencia de servicios que no están dirigidos directamente a los/as adolescentes o bien no se encuentran articulados entre sí y no insertos en la comunidad por lo que se estima que para la atención adecuada, los profesionales intervinientes deben estar capacitados para capacitar, los educadores/as necesitan estar comprometidos/as desde la intención y reunir idoneidad. Los programas con calidad deben ser económicamente sustentables.

Otro punto que se resaltó en el grupo fue la falta de estudios de mercado para las capacitaciones que no están acordes a las demandas de su entorno. Además destacaron la necesidad de un estudio que permita conocer la intención de cada adolescente a fin de ofrecer una variedad de posibilidades y opciones a las que puedan acceder.

Por último, solicitaron que la Comisión de visita a cárceles pueda llevar soluciones además de demandas o “críticas”.

Las intervenciones en materia de inserción social, deben plantearse de manera intersectorial (Estado y sociedad civil). El sistema debe ofrecer programas de atención y acciones con una mirada integral, los cuales deben estar articulados a la comunidad y a los servicios que preste el Estado los cuales deben ser óptimos y competentes. Los objetivos de estos programas deberían ser:

- Promover la motivación e interés del adolescente en lo que emprenda así como la autovaloración del mismo.
- Promover la recomposición de los vínculos del adolescente, trabajando la atención directa con su familia y su comunidad, desde inicio del proceso.
- Velar por el proceso de inserción sin ningún tipo de discriminación.
- Promover la participación protagónica del adolescente en el desarrollo de su vida y en su comunidad.

Para finalizar este capítulo quisiéramos incluir algunas observaciones y reflexiones sobre el trabajo que realizaron los grupos durante esta fase y que se citan a continuación:

- Los grupos estaban conformados por un número significativo de participantes, incluso uno de los grupos llegó a su cupo máximo de capacidad.
- Todos y todas se mostraron abiertos al diálogo lo que resultó en una experiencia enriquecedora al contar con una diversidad de opiniones que las personas participantes fueron aportando desde sus diferentes roles.
- Los sub-grupos de trabajo realizaron una labor intensa de análisis y reflexión.

- La única dificultad con la que se encontraron, los sub-grupos, al momento de realizar una síntesis de todas las respuestas fue el hecho de contar con opiniones diferentes respecto a lo que cada uno/a entendía era prioritario (atención directa).
- Los/as miembros del grupo de trabajo, valoraron el análisis realizado así como también resaltaron la necesidad de continuar debatiendo e informándose sobre los diferentes aspectos de esta temática.

Conclusiones Generales

Al final de la jornada se hizo lectura del documento 'Conclusiones Generales' del Foro Políticas Públicas y Justicia Juvenil quedando a consideración de los y las participantes, siendo el documento que se presenta a continuación la resultante de esta plenaria.

La calidad en función de la prevención debería considerar:

- Mejores y más completos servicios para satisfacer las necesidades de la niñez y la adolescencia.
- Medidas aplicables a nuestra realidad para evitar la infracción de leyes penales.
- Presupuesto para Prevención en Instituciones públicas.
- Mejorar nivel de vida de adolescentes en cuanto a derechos.
- Ruta clara de acción anterior y posterior.
- Respeto a la persona, lograr adhesión de adolescentes por convicción y no por temor.
- Proveer alternativas válidas garantizando el desarrollo social.
- Voluntad política para capacitar a profesionales para la Prevención.

Entendemos que la **atención directa** se debería dar a través del contacto directo con el y la adolescente en conflicto con la ley a fin de brindar una atención integral garantizando el cumplimiento de sus derechos y obligaciones. Esto es posible con la intervención eficiente y eficaz de todas las instituciones involucradas.

Consideramos que esto implica tanto a nivel institucional como doctrinal que la integralidad del adolescente es lo primordial. Dicha integralidad implica la mirada psicológica social y del interés del adolescente, su familia y su comunidad.

Para garantizar la calidad en la atención a los y las adolescentes que ingresan al sistema penal se debe considerar que reciban asistencia integral (psicológica, psiquiátrica, médica, educativa, social), con miras a su desarrollo armónico e integral tendientes a su inserción social plena. Dicha asistencia debe realizarse a través de los equipos y organizaciones multidisciplinarias vinculadas a la atención.

La **Inserción Social** es devolverle al adolescente lo que le pertenece por derecho, a través de un proceso paulatino que implica el antes, el durante y el después, gozando de todos los derechos fundamentales y responsabilidades. Esto implica la conjunción de ciertos factores (vínculos creados, sostenidos y sostenibles) garantizados en una política pública y con una sociedad comprometida y reparadora.

Esto implica garantizar como Estado los recursos necesarios. Organizar un trabajo interinstitucional eficaz que genere y promueva programas de contención, que garanticen el pleno ejercicio de derechos. Articular acciones conjuntas y participativas con organizaciones de la sociedad civil que brinden oportunidades reales de inserción (salud, educación y formación). Implementar los Convenios internacionales sobre la materia ratificada por nuestro país.

La política pública de justicia juvenil debe intervenir en materia de inserción social de forma intersectorial (Estado y sociedad civil), ofreciendo programas de atención accesibles a los y las adolescentes con una mirada integral. Estos programas deben estar insertados en la comunidad y articulados con los servicios del Estado, los cuales deben ser óptimos y competentes.

Los programas de inserción social deben promover: la motivación, autovaloración e interés del adolescente en lo que emprenda, la recomposición de sus vínculos, trabajando la atención directa con su familia y su comunidad, desde un inicio del proceso y la participación protagónica del mismo en el desarrollo de su vida y en su comunidad.

Estas son conclusiones generales del foro, que junto a las propuestas específicas por eje temático serán compiladas en un documento único que será acercado a la Mesa Interinstitucional mencionada en el párrafo tercero de este documento.



**Coordinadora por los
Derechos de la Infancia
y la Adolescencia**

Brasil 455,
Asunción Paraguay
Telefax (595 21) 227 061
www.cdia.org.py

2008-2009

FOROS

PARAGUAY

de políticas públicas en niñez y adolescencia

Este material compila los siguientes Foros temáticos:

1 Foro "Niñez y adolescencia en situación de calle", junio de 2008

2 Foro "Niñas, niños y adolescentes que viven en instituciones", julio de 2008

3 Foro "Inversión en infancia en Paraguay", septiembre y octubre de 2008

4 Foro "Derecho a la identidad de la niñez y la adolescencia", diciembre de 2008

5 Foro "Políticas públicas y justicia juvenil", abril del 2009

Cada Foro arribó a conclusiones que representaron una síntesis completa y que contribuyeron al Plan de 100 días del nuevo gobierno. Por otro lado han contribuido a los insumos para la planificación de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, como también han orientado las acciones en relación al presupuesto y a los planes de trabajo del año 2009 y posteriores.

Finalmente, se podrá observar en este documento las fuerzas congregadas del sector niñez y adolescencia en la representación y la concurrencia de numerosas personas pertenecientes a instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, de organismos técnicos y de cooperación nacionales e internacionales, organizaciones todas a las cuales agradecemos su aportes y contribución a que esta serie de foros en un momento tan crucial de la historia de Paraguay pudieran ser llevados a cabo.

**CDIA OBSERVA**
Observatorio de políticas
públicas y derechos de la
niñez y la adolescencia

