



Informe a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias

Situación de niñas, niños y adolescentes como víctimas colaterales de feminicidios

1. Introducción

El presente informe es un aporte del Observatorio sobre Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)¹ de Paraguay. El objetivo es contribuir al informe sobre feminicidio de la Relatora Especial que se presentará en septiembre del 2021, en el marco del 76° período de sesiones de la Asamblea General, e incorporar la mirada hacia la situación de niñas, niños y adolescentes (NNA) en su calidad de víctimas colaterales en razón de ser hijas e hijos de mujeres fallecidas a causa de feminicidios.

A los efectos de contextualizar, resulta necesario enmarcar los conceptos de “víctimas” y, en tal sentido, el Código Procesal Penal del Paraguay establece en su artículo 67 que *se considerará víctima a: 1) la persona ofendida directamente por el hecho punible; 2) el cónyuge, conviviente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o por adopción, o el segundo de afinidad, al representante legal y al heredero testamentario en los hechos punibles cuyo resultado sea la muerte de la víctima*. Es pertinente mencionar aquí que, si bien se denominan víctimas secundarias o colaterales a las hijas e hijos de mujeres fallecidas por feminicidios, es al sólo efecto de diferenciarlas de la víctima directa del hecho, sin embargo, podrían ser calificados como víctimas invisibles que aunque padecen esa violencia y sus consecuencias a lo largo de su vida, son escasamente acompañados por parte del Estado.

Un feminicidio trae múltiples repercusiones para las hijas e hijos de las mujeres asesinadas. En primer lugar, al ser la máxima expresión de la violencia contra las mujeres (VCM), cuando se da en el ámbito intrfamiliar, implica la exposición constante de NNA a un entorno violento y sus consecuencias en su desarrollo biopsicosocial. Generalmente, luego de ocurrido el feminicidio, quienes asumen la mayor responsabilidad de cuidados son las familias maternas. Por otro lado, existen NNA que, al no tener otros familiares, acaban bajo la tutela del Estado en programas de acogida transitoria, o institucionalizados, situación en la cual podrían permanecer incluso hasta alcanzar su mayoría de edad.

Si bien todas las muertes producen un gran impacto social y emocional en la familia de la víctima, cuando se trata de violencia machista el efecto es aún mayor; y en el caso de las hijas y los hijos puede hacerse referencia a un impacto emocional doble, atendiendo a la pérdida de la madre y, en la mayoría de los casos, el hecho de que además sea una figura paternal quien le haya quitado la vida. Se convierten así en "afectados indirectos" de un brutal crimen del que, en ocasiones, incluso llegan a ser testigos.

Se destaca que no existen medidas para evitar la victimización secundaria ni protocolos de atención específicos orientados a las familias que consideren la intersección de vulnerabilidades que coexisten alrededor de las mujeres víctimas de esta forma extrema de VCM, de sus entornos familiares y su comunidad. En la mayoría de los casos la tutela de NNA en situación de orfandad por feminicidios es otorgada a las abuelas y los abuelos maternos. Pero el peso de los cuidados lo asumen mayormente las mujeres por imperativo patriarcal. Es así que deben sobreponerse a haber perdido a sus hijas de una manera violenta para cuidar de sus nietas y nietos.

¹ CDIA es una red que articula a 29 organizaciones de la sociedad civil en acciones de promoción, vigilancia, incidencia y protección de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en el Paraguay, desde el año 1993.

Se desconoce si los NNA que han quedado huérfanos como consecuencia de hechos de VCM y sus cuidadoras y cuidadores reciben acompañamiento psicosocial, pues no existen registros de seguimiento sistemáticos o protocolizados. Tampoco constan en las estadísticas oficiales datos específicos referentes a las personas cuidadoras.

Las cifras oficiales se limitan sólo a determinar la cantidad de NNA cuyas madres fueron víctimas de feminicidios, pero no existen datos oficiales respecto a su situación familiar, escolar, biopsicosocial o al vínculo que tenían con el agresor. Las instituciones que intervienen ante estas situaciones, como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia u otros organismos, no recogen esta información y es revelador que el Estado no haya considerado necesario disponer de ella, a pesar de lo estipulado en la Ley N° 5777/2016 respecto a establecer un Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de VCM.

2. Marco Jurídico Nacional

La Constitución Nacional de Paraguay del año 1992, en su artículo 54 de la protección al niño, dispone que

... la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio de sus derechos, protegiéndolos del abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos de las niñas, niños y adolescentes en caso de conflicto tienen carácter prevalente (interés superior).

La protección de las personas contra la violencia está contemplada en el artículo 60 de la Constitución Nacional que refiere “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atentan contra la solidaridad.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1680/2001, en su artículo 3 del principio del interés superior dispone que toda medida que se adopte respecto a la niña, niño o adolescente, estará fundada en su interés superior. Este principio estará dirigido a asegurar el desarrollo integral de la niña, niño o adolescente, así como el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos y garantías.

El Decreto Reglamentario N° 6973/2017 de la Ley N° 5777/2016 “Protección Integral a las mujeres contra toda forma de violencia” en su artículo 13 dispone: *En todos los casos el interés superior del niño/a debe tener consideración esencial en la adopción de decisiones por parte de las autoridades considerando el contexto de violencia que le rodea.* Así también, establece en su artículo 21 que la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, actualmente Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, *es responsable, entre otras cosas, de la elaboración de protocolos de atención para la niña, niño o adolescente que viven en situación de violencia.*

La Ley N° 4083/2011 que crea el programa de acompañamiento y protección a testigos y víctimas en procesos penales dispone para los destinatarios del programa (víctimas —primarias y secundarias— y testigos) dos tipos de medidas: de acompañamiento y de asistencia; y de seguridad. Las primeras son aquellas que tengan como finalidad primordial contener y asistir integralmente a los sujetos destinatarios del programa, las segundas son aquellas que tengan como finalidad primordial brindar condiciones especiales de seguridad para preservar la vida, la libertad o la integridad física de los beneficiarios del programa.

3. Marco Jurídico Internacional

El Estado paraguayo reconoce constitucionalmente que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento jurídico interno. Conforme el artículo 137 de la Constitución Nacional, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados en el orden de prelación se encuentran por encima de normas nacionales y, por ende, éstas deben ajustarse a los principios rectores de la Constitución Nacional y los tratados.

Forma parte de nuestra normativa interna la “Convención Internacional de los Derechos del Niño”, ratificada por la República del Paraguay, mediante Ley N° 57/1990. Por tanto, el Estado paraguayo reconoce que el derecho de toda niña, niño y adolescente a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental,

espiritual y social. En ese sentido, tiene la obligación de adoptar medidas apropiadas para hacer efectivo este derecho y, de ser necesario, proporcionar la asistencia correspondiente.

El Paraguay además ha ratificado por Ley N° 605/1995 la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la VCM, conocida como la "Convención de Belem Do Para", que en su artículo 8 dispone: "Los Estados partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: d) ...y cuidado y custodia de los menores afectados"; y también la Ley N° 1215/1986 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 16 inc. f) señala "...en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial".

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) en su Recomendación General número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se amplía la recomendación general número 19, recomendó a los Estados parte que a la hora de establecer medidas de reparación consideren:

33. a) Proporcionar reparaciones efectivas a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer. Las reparaciones deberían incluir diversas medidas, tales como la indemnización monetaria, la prestación de servicios jurídicos, sociales y de salud, incluidos servicios de la salud sexual, reproductiva y mental para una recuperación completa, y la satisfacción y garantías de no repetición. Tales reparaciones deben ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido; b) Establecer fondos específicos para reparaciones o incluir asignaciones en los presupuestos de los fondos existentes, en particular en el marco de los mecanismos de justicia de transición para reparaciones a las víctimas de violencia por razón de género contra la mujer.

4. Situación actual

Situación de las víctimas

Los datos oficiales del Observatorio de la Mujer, del Ministerio de la Mujer, indican que entre los años 2017 y lo que va del 2021, Paraguay cuenta 194 hechos de feminicidio y 210 NNA en situación de orfandad como consecuencia, y según datos de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, de de enero del 2016 a noviembre de 2019, 15 NNA fueron asesinados en el mismo hecho violento².

En un desglose por año: en lo que va del 2021 se han registrado 9 feminicidios que dejan como consecuencia 10 hijos e hijas huérfanas; en el año 2020 se han registrado un total de 36 feminicidios (32 víctimas adultas y cuatro niñas y adolescentes), lo que a su vez dejó 51 NNA en situación de orfandad; durante el pasado 2019, la cifra llegó a 37 mujeres víctimas de feminicidio, dejando a 79 NNA en situación de orfandad; en el año 2018 el total de víctimas de feminicidios llegó a 59 mujeres, dejando a 40 NNA en situación de orfandad; y en el año 2017, 53 mujeres víctimas de feminicidio y 30 NNA quedaron en situación de orfandad³.

El lugar en donde se producen los feminicidios con mayor frecuencia es en la vivienda de la víctima y, en segundo lugar, en la vivienda que comparte con su agresor. Más de la mitad de los victimarios han sido pareja sentimental de las mujeres víctimas en el momento del acto violento. El Ministerio de la Mujer informa que durante el período 2017 – mayo 2019, el 80,3% de los agresores tenían con las víctimas una relación cercana ya sea esta de amistad, familiar (hermano, cuñado, padrastro), de pareja, ex pareja, esposo o ex esposo, que es la de mayor frecuencia.

El Observatorio de la Mujer realizó un análisis de las secuelas en NNA en situación de orfandad a causa de feminicidios en Paraguay, que concluye que en su mayoría pierden a ambos progenitores (por muerte de la madre y suicidio, encarcelamiento o fuga del padre); y, además, en gran parte presenciaron la escena donde su progenitor o padrastro causó la muerte a su madre. También señalan que a la fecha de elaboración del documento (2019) no existe un informe oficial que pueda dar cuenta sobre la situación legal y

² Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Call/Paraguay.pdf>

³ Fuente: Observatorio del Ministerio de la Mujer de Paraguay según datos verificados con el Ministerio Público, Fiscal del caso y/o la Policía Nacional. Actualizado al 30 de abril del 2021.

socioeconómica o lugar en donde habitan estas NNA, por lo que es urgente contar con un programa que pueda recabar dichos datos y dar una respuesta integral, tal como exigen las normativas nacionales y las convenciones suscriptas por el Estado paraguayo al respecto.

Políticas, planes y programas de atención a víctimas

El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), en su calidad de ente rector en materia de políticas públicas de prevención, promoción y protección integral de NNA no ha dispuesto aún, en articulación con otras instituciones y organismos, ningún mecanismo o protocolo de atención integral (psicológica, social y legal) para NNA víctimas indirectas de feminicidio, así como también de sus familiares y/o personas cuidadoras, ni medidas de reparación integral que puedan brindar un resarcimiento que permita materializar los proyectos de vida que pudieron verse truncados con ocasión del feminicidio.

La Dirección General de Cuidados Alternativos (DICUIDA) dependiente del MINNA, es el órgano encargado de implementar el programa de cuidado alternativo para NNA separados de su familia o en riesgo de estarlo. Al programa ingresan NNA por medio de un oficio judicial donde se informan sus datos personales y familiares y la necesidad de su incorporación al programa. Sin embargo, al no ser consignados los motivos que originan la separación, no es posible identificar cuántos son NNA en situación de orfandad a causa de un feminicidio. Este dato no está registrado en ningún sistema.

En el ámbito de la justicia funcionan, en algunas circunscripciones judiciales, las Oficinas de Atención Permanente a Víctimas de Violencia Doméstica e Intrafamiliar cuya función principal es la recepción de denuncias y el inmediato otorgamiento de Medidas Cautelares de Urgencia.

El Ministerio Público cuenta con una Oficina de Género que brinda orientación a las víctimas en los casos de violencia de género, también las acompaña durante el proceso, informando a las víctimas sobre sus derechos.

Así también, el Ministerio Público en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de la Mujer disponen de un Protocolo para la investigación de la VCM en el ámbito familiar, desde una perspectiva de género. Sin embargo, este instrumento no adopta medidas referentes al tratamiento y protección de NNA víctimas secundarias de feminicidio durante el proceso judicial.

El Ministerio de la Defensa Pública cuenta con una Defensa Especializada en Protección Integral de la Mujer de conformidad a la Ley N° 5777/2016 a partir de la cual realizan asesoría legal a mujeres en situación de violencia de género, actúan en casos ante los Juzgados de Paz, el Ministerio Público y como querellantes adhesivos en causas penales.

Los programas de atención y asistencia a víctimas citados anteriormente y que funcionan en el ámbito de la justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública) realizan principalmente una asistencia legal a las víctimas directas de los hechos y en algunos casos brindan acompañamiento psicológico durante el tiempo que se desarrolla el proceso penal. No obstante, estas instituciones no disponen de equipos técnicos especializados que les permita atender a las víctimas colaterales antes, durante y después del juicio, así como garantizar un trato adecuado atendiendo a la situación de vulnerabilidad por la que atraviesan estas víctimas, particularmente por su condición de NNA.

Por otro lado, son constantes los reclamos de mujeres víctimas de violencia de género exigiendo mayor celeridad en la recepción y derivación de denuncias por parte de agentes policiales —que en muchos casos incluso aconsejan desistir de las mismas y desalientan a realizarlas—, así como también a la aplicación y control de medidas cautelares de urgencia por parte de los Juzgados de Paz en contra del agresor.

Proyecto de Ley de reparación económica

En el año 2019 se presentó en la Cámara de Senadores de Paraguay un proyecto de Ley de reparación económica para NNA víctimas colaterales de feminicidio a partir de la cual se proponía crear un régimen de

reparación económica a favor de NNA en aquellos casos en los que su progenitor haya sido imputado, acusado o condenado como autor, coautor, instigador o cómplice del delito de homicidio de su progenitora.

El proyecto contó con la aprobación de media sanción con modificaciones en la cámara de origen (Cámara de Senadores), la principal modificación fue establecer una asignación en carácter de pensión para NNA que hayan quedado en situación de orfandad o cuyos representantes legales estén privados de libertad. La Cámara de Diputados, en cambio, rechazó el proyecto en dos oportunidades y el mismo fue archivado en el año 2020. Desde la CDIA hemos indicado que dicho proyecto debe contemplar una asistencia integral —no solo monetaria, debido a las secuelas que deja en NNA dicha situación— e inmediata, sin esperar a que terminen los juicios.

5. Conclusiones y recomendaciones

Las normativas citadas anteriormente obligan al Estado Paraguayo a brindar respuestas de modo integral en los casos de violencia en general y ante las situaciones de feminicidios y sus consecuencias en la vida de NNA en particular, la cual debe ser materializada a través de un conjunto de acciones (normativas, programáticas y presupuestarias) que contemplen no sólo la recepción de denuncias y respuesta inmediata, sino también provean mecanismos de atención, asistencia, protección, seguimiento y reparación integral de NNA cuyas madres han sido víctimas de feminicidio y/o tentativa de feminicidio.

Las respuestas deben ser efectivas e inmediatas a fin de salvaguardar la integridad de NNA afectados, con un enfoque basado en derechos humanos, sistémico y psicosocial, para reducir el impacto de la pérdida o riesgo de pérdida de la madre y/o los efectos adversos de vivir situaciones de violencia extrema.

El Estado paraguayo debe establecer un sistema de indicadores que permita el registro de datos que vislumbren la situación jurídica, familiar, psicosocial y económica en la que se encuentran las NNA víctimas colaterales de feminicidio a fin de tener la mayor información necesaria para tomar las medidas que correspondan para garantizar su protección y desarrollo integral.

Al mismo tiempo, es urgente poder avanzar en el cumplimiento de las responsabilidades estatales para la prevención, detalladas en la Ley 5.777/2016, sobre todo en lo que respecta a la modificación de patrones culturales que sustentan la desigualdad de género y la VCM en el sistema educativo, desde una perspectiva que incluya la participación prioritaria de niños y adolescentes varones. Por otro lado, impulsar de manera diligente los servicios de reeducación a personas agresoras como mecanismo de prevención de formas más graves de violencia, también estipulados en el mismo marco normativo.

La no implementación efectiva y con presupuesto adecuado de este marco legal, implica la muerte de más mujeres desde su entrada en vigencia en el año 2016. Los gobiernos locales tienen una fuerte corresponsabilidad, y sus autoridades no están generando las condiciones necesarias para la eficaz implementación de dicha ley en los departamentos y municipios de Paraguay.

En el ámbito judicial y del Ministerio Público es imperante adoptar un mecanismo que se adecue al Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) elaborado por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y ONU Mujeres a fin de garantizar la protección de la integridad física y psíquica de las víctimas sobrevivientes e indirectas y de las personas cercanas a ellas —antes, durante y después del proceso judicial—, disposiciones que garanticen que estas víctimas puedan formular sus pretensiones y presentar información y elementos probatorios en todas las etapas, y protocolos de actuación para que las y los funcionarios intervinientes apliquen un enfoque diferencial y dispensen una atención personalizada y especializada para aquellas víctimas sobrevivientes e indirectas en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de las NNA.

Elaborado por el Equipo Técnico de la CDIA.

Asunción, 28 de abril de 2021.