

Título: Los Mecanismos de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes y sus aportes para el cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes con enfoque de derechos - La experiencia del MNP del Paraguay.

Resumen Ejecutivo: Con el objetivo de colaborar con el Día General de debate 2021 referente a “Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo”, el ***Mecanismo Nacional de Prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanos o degradantes*** de la República del Paraguay, se hace presente con este escrito, el cual comparte la experiencia desarrollada por nuestra institución, en torno a la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes, privados del cuidado parental y por ende en la promoción de sistemas de cuidados alternativos con enfoque de derechos.

El Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles e inhumanos o Degradantes MNP, ha sido creado en el Paraguay por la Ley N° 4288/2011 que da cumplimiento al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la ONU¹, y tiene la función reforzar y colaborar con la protección contra malos tratos y tortura de personas bajo custodia, entre otros, específicamente de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instituciones de abrigo², las que deben ser visitadas y monitoreadas por el MNP.

Dichos hogares de abrigo, son instituciones cerradas destinadas al cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes privados del cuidado parental. El abrigo es una medida dispuesta judicialmente, que conforme a la ley es de ultima ratio, excepcional y por el menor tiempo posible lo cual no se compadece con la realidad que muestra largos tiempos de permanencia de las niñas, niños y adolescentes en estas instituciones que los priva del derecho a crecer y desarrollarse en una familia.

Por estas razones, el MNP apunta a la sustitución del cuidado institucional por el cuidado familiar, sea este en familia biológica o sustituta de carácter temporal, como las familias acogedoras o permanentes como la adopción.

El MNP – Paraguay, ha desarrollado una experiencia de varios años de visitas de inspección a instituciones de custodia – abrigo de niñas, niños y adolescentes, durante las cuales ha recabado preferencialmente las voces de las niñas, niños y adolescentes que viven en estos lugares, a través de una metodología y un quehacer técnico, que se pretende compartir en esta presentación, llamando la atención en torno a la colaboración de los mecanismos nacionales en materia de cuidados alternativos enfocados en los derechos del niño

Como resultado de estas visitas, se han elaborado informes y realizado recomendaciones tendientes a la desinstitucionalización de la infancia y la adolescencia del Paraguay que conllevaron varias acciones de incidencia e importantes resultados.

¹ Ley N° 2754/05

² Ley N° 4288/2011, artículo 4, inciso 5. a)

Índice: 1. Los derechos del niño, niña y adolescente y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura MNP. 2. Visitas de inspección a instituciones de custodia- hogares de abrigo para niños, niñas y adolescentes 2.1. Pautas para el monitoreo de hogares de abrigo en el contexto COVID-19 3. Conclusiones: El interés superior del niño y el derecho a la participación como paradigmas de la acción.

1. Los derechos del niño, niña y adolescente y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura MNP

El Paraguay ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño por Ley N° 57/90. Luego en el año 1992, los derechos del niño alcanzaron rango constitucional con la incorporación del artículo 54 referente a la protección al niño. A partir de entonces se inició un proceso de reforma normativa que logró en el año 2001, la promulgación de la Ley N° 1680/2001 Código de la Niñez y la Adolescencia, diseñada en base a la Doctrina de la Protección Integral contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño, como así también la Ley N° 2169/03 que establece la mayoría de edad a los 18 años.

En el año 1997 se sancionó la Ley N°1136 /97 De adopciones que contenía aspectos referentes al mantenimiento del vínculo familiar, la declaración de estado de adopción y adopción propiamente dicha de niños, niñas y adolescentes. Esta ley fue derogada por la Ley N° 6486/2020 “De medidas de cuidados alternativos y adopción”, que actualmente rige los aspectos referentes al fortalecimiento familiar y la prevención de la separación del niño, niña y adolescente de su familia, así como los sistemas de cuidados alternativos y la adopción.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNP), creado por Ley N°4288/2011, como órgano público independiente de los tres poderes del Estado, tiene el fin de prevenir prácticas o situaciones que faciliten o puedan derivar en torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hacia personas privadas de libertad o en situación de encierro o custodia.

Los ámbitos de intervención del MNP abarcan cualquier establecimiento o lugar, público o privado, en el que se encuentren en forma permanente o transitoria personas internadas o afectadas en el ejercicio de su libertad (artículo 4, Ley N° 4288/2011). Esto incluye a los hogares de abrigo de niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a la prevención de la tortura y los malos tratos hacia los niños, niñas y adolescentes separados de sus familias, es importante precisar la inclusión de las instituciones de custodia dentro de la concepción amplia de la privación de libertad contenida en el artículo 2 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes ³ y la ubicación de los hogares de abrigo para niñas, niños y adolescentes dentro de esta categoría.

³ Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, artículo 2 “...a los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o



Efectivamente los hogares de abrigo, son lugares de encierro, por tanto, propicios para la ocurrencia de situaciones de vulneración de derechos, considerando que la vigencia de estos, depende estrictamente de las acciones u omisiones de sus responsables administrativos y judiciales. Estos hogares pueden ser públicos o privados, pero el Estado tiene obligaciones respecto a todos ellos ya que para que un niño o niña sea ingresado a un hogar de abrigo, necesariamente debe darse la intervención del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia competente, así como de las demás partes del proceso, de acuerdo a lo previsto en el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley 6.486/2020⁴. Las entidades de abrigo son fiscalizadas también por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, así como habilitadas y clausuradas según lo estipulan las normas mencionadas.

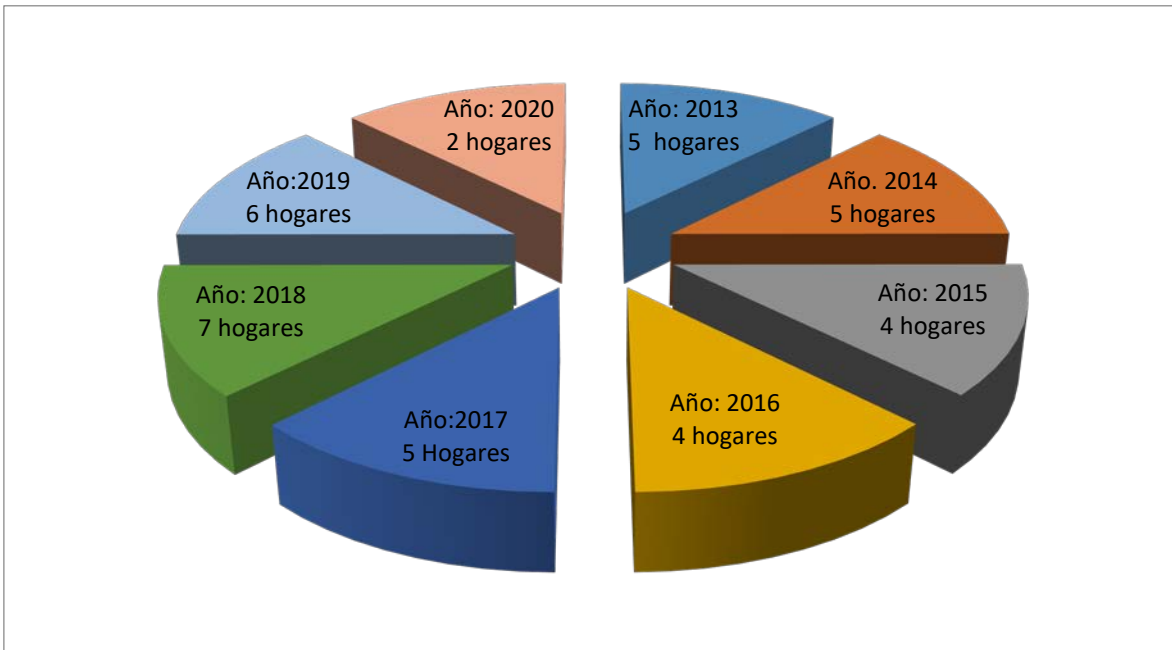
El MNP ha venido monitoreando instituciones de abrigo desde el año 2013, pudiendo observar entre otros hallazgos: la persistencia del modelo de cuidado institucional para el abrigo de niños, niñas y adolescentes y la larga estadía de niños, niñas y adolescentes en instituciones, en promedio 4 años. Sobre estos y otros aspectos observados durante las visitas de inspección se han realizado recomendaciones a las instituciones competentes. Estas recomendaciones tienen carácter vinculante.

Sin embargo, las cifras de NNA bajo abrigo han disminuido ya que en el año 2016 la entonces Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia daba cuenta de más de 2.500 NNA viviendo en instituciones; y en el año 2021 el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, informó que solo 909 NNA, se encuentran abrigados en 49 instituciones de abrigo.

administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.”

⁴ De Medidas de Cuidados Alternativos y Adopción

Hogares de abrigo para niños, niñas y adolescentes monitoreados por el MNP



2. Visitas de inspección a instituciones de custodia- hogares de abrigo para niños, niñas y adolescentes

La metodología del MNP describe, en el tiempo, el proceso de indagación y verificación de todos los aspectos que impliquen riesgo de tortura, trato cruel, inhumano o degradante hacia personas que se encuentran en situación de encierro o privadas de libertad.

El monitoreo puede ser realizado a través de diferentes estrategias, constituyendo la principal de ellas las visitas de inspección o la investigación y otras acciones complementarias que incluyen la elaboración de recomendaciones⁵ dirigidas a las autoridades y actores implicados en la protección de las personas afectadas o privadas de libertad, el diálogo con las autoridades sobre los resultados del proceso de monitoreo y el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que pueden ser de implementación inmediata, de corto, mediano o largo plazo (APT, 2004).

El monitoreo incluye las siguientes etapas: planificación, visitas de inspección y el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones. Para cada monitoreo se conforma un equipo técnico especializado donde además de comisionadas y comisionados nacionales del MNP , se integran a

⁵ Las recomendaciones pueden ser de tipo general, es decir, abarcar a toda o gran parte de la población afectada o privada de su libertad, o particular, aquellas que afectan a una persona que pudiese requerir de atención y/o protección de forma inmediata o a corto plazo

profesionales técnicos del MNP y referentes sociales en niñez y adolescencia a través del escabinado.⁶

El proceso de inspección también se organiza en tres grandes momentos que forman parte de las visitas de inspección, a los que se denomina etapas: 1) previa, desarrollada antes de la visita de inspección, 2) de inspección en terreno, que conlleva la visita al lugar propiamente dicho, donde se ejecuta lo planificado y 3) pos inspección donde se evalúa lo realizado y se recogen los insumos para la elaboración del informe y las recomendaciones, así como la definición de acciones a corto, mediano y largo plazo que devienen de lo observado.

2.1. Pautas para el monitoreo de hogares de abrigo en el contexto COVID-19

En el contexto de la pandemia del coronavirus COVID-19, el sector de la niñez y la adolescencia se encuentra sufriendo sus efectos tanto a nivel físico, emocional y psicológico, debido a las limitaciones en el ejercicio de los derechos impuestos de forma abrupta, por lo que éstos deben restaurarse con medidas alternativas y especialmente las dirigidas a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como son los que están institucionalizados que, justamente por ello, se ven doble o triplemente aislados al no acudir a la escuela, a lugares de recreación, con las visitas restringidas y la gestión pública judicial y administrativa disminuidas por el aislamiento social.

El MNP diseñó pautas para el monitoreo de hogares de abrigo en este contexto, tomando en cuenta las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño⁷, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸ y el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes⁹, que ha instado a los MNP a continuar ejerciendo sus mandatos de visita durante esta pandemia, aunque la forma en que lo hagan tenga en cuenta las restricciones legítimas.

Los propósitos de estas visitas giraron en torno a, supervisar que los mecanismos establecidos para la contención, mitigación y generalización del COVID-19 en los hogares de niños, niñas y adolescentes; instar la acción de los órganos jurisdiccionales y administrativos especializados en niñez y adolescencia, revisar las disposiciones de abrigo de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones a fin de dar respuesta rápida y oportuna para que los mismos estén con una familia definitiva, promover que las autoridades responsables establezcan medidas para que niños, niñas y adolescentes puedan realizar denuncias de cualquier tipo de violencia, discriminación,

⁶ La Ley 4288/11 de creación del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura (MNP) instituye la figura jurídica del Escabinado en el Capítulo V, otorgándole una competencia de relevancia en la toma de decisiones como la planificación anual y el presupuesto del Mecanismo –gozando de voz y voto- o la intervención en visitas de monitoreo a los ámbitos que competen al MNP.

Las y los escabinos representan a la sociedad civil. Son ciudadanos y ciudadanas que no ocupan cargos públicos, cuya designación está a cargo de las y los comisionados en atención a su idoneidad, para participar activa y conjuntamente en el proceso de prevenir la tortura y los malos tratos.

⁷ Comité de los Derechos del Niño (20). Adoptado el 8 de abril de 2020. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf 59

⁸ CIDH (2020). Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020. Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020.

⁹ 0 Pautas del Subcomité para los Estados partes y los mecanismos nacionales de prevención en relación con la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) (Véase Doc. ONU CAT/OP/10, 7 de abril de 2020).

falta de protección contra el contagio del COVID-19, provisión suficiente de alimentos y agua, restricción total de visitas de familiares, entre otras.

El equipo de monitoreo se dispuso a adoptar pautas de higiene y medidas de prevención y protección definidas en el Manual Inspección COVID 19¹⁰, a fin de evitar convertirse en agentes transmisores del virus para los niños, niñas y adolescentes en situación de encierro, debiendo respetar de forma estricta las medidas de prevención y protección establecidas por la institución a ser monitoreada.

3. Conclusiones: El interés superior del niño y el derecho a la participación como paradigmas de la acción

Durante las visitas de inspección el equipo técnico adopta los recaudos necesarios para garantizar que las voces de las niñas, niños y adolescentes sean escuchadas, atendiendo a la edad de los mismos, así como de la disponibilidad emocional y social, con un lenguaje sencillo y a través de entrevistas individuales, grupales o grupos focales.

Las pautas fundamentales para estas acciones son: la confidencialidad, principalmente en las entrevistas con niñas, niños y adolescentes; y el no re victimización de los mismos.

De este modo el MNP determina como principios de su accionar el interés superior del niño y la participación de ellas y ellos, desarrollando técnicas para escucharlos y relevar sus opiniones.

Finalmente, el MNP ha realizado importantes contribuciones en beneficio de niñas, niños y adolescentes institucionalizados en entidades de abrigo del PARAGUAY. Entre ellas se destacan:

- La regulación del proceso, que estipula plazos y responsables. (Acordada 834/13)¹¹
- Los hallazgos centrados en el niño, niña y la vigencia de sus derechos¹²
- El informe: La articulación es posible ... la desinstitucionalización también¹³- El impulso a los actores para la clausura de entidades de abrigo donde por años niñas y niños fueron víctimas de tortura y malos tratos¹⁴

¹⁰ Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-11/func-startdown/471/>

¹¹ https://www.csj.gov.py/par97017/reglamentaciones/modulos/detalle.asp?codigo_acord=1327&tipo=Acordada261Acordada

¹² <http://www.mnp.gov.py/index.php/component/remository/Publicaciones/orderby,7/page,2/?Itemid0>
Investigación Cuando la Excepción es la Regla.

¹³ <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/Informes-de-intervenci%C3%B3n/Entidad-de-Abrigo-Gotitas-de-Amor---It%C3%A1/>

¹⁴ <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/Informes-de-intervenci%C3%B3n/Informe-de-Intervenci%C3%B3n-Hogar-La-Compasi%C3%B3n/>



Mecanismo Nacional de
Prevención de la Tortura

Azara 2059
Asunción – Paraguay
Tel.: +595 21 442 993/4
www.mnp.gov.py

Se espera que estos esfuerzos llevados adelante desde el monitoreo de una institución como el MNP-Py, se sumen al movimiento capaz **de abrir las** puertas del encierro para niñas, niños y adolescentes hacia sistemas de cuidados alternativos familiares y en libertad.