

# POLITICA NACIONAL DE PROTECCION ESPECIAL PONAPROE



SECRETARÍA  
**NACIONAL**  
DE LA NIÑEZ Y  
LA ADOLESCENCIA



**DIPROE**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL

**GOBIERNO NACIONAL**  
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo



Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia  
de la Presidencia de la República del Paraguay.

## POLITICA NACIONAL DE PROTECCION ESPECIAL PONAPROE



**DIPROE**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL

La Política Nacional de Protección Especial ha sido aprobada por el Consejo Nacional de Niñez por Resolución N° 01/2012, en fecha 13 de junio de 2012.

Equipo Directivo:

Abog. Carlos Enrique Zárate Fleitas  
Ministro- Secretario Ejecutivo, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Abog. Ricardo Miguel González Borgne  
Director General de Gabinete

Lic. Marina Sawatzky Enns  
Directora General de Protección Especial

Publicado con el apoyo de la Fundación Yvy Porá  
Imágenes: Koki Ruiz Pérez  
Diseño: José Luis Telesca

Primera Impresión  
Tirada: 1000 ejemplares

DIPROE - Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia  
Padre Cardozo N° 791, e/ Defensa Nacional - Barrio Las Mercedes  
Tel/Fax: (595 21) 204 178  
dipro.e.sna@gmail.com

www.sna.gov.py

Asunción - Paraguay  
Diciembre 2013



## CONTENIDO

Prólogo.....	07
Consideraciones Acerca de la Pertinencia de una Política Nacional de Protección Especial Ponaproe.....	09
Fundamentos Doctrinales y Jurídicos de la Política de Protección Especial Ponaproe.....	10
El Enfoque de la Ponaproe.....	12
Objetivo de la Ponaproe.....	14
Sujeto de la Ponaproe	
Ejes Estratégicos de la Ponaproe	
Instancias e Instrumentos Operativos.....	15
Resultado de la Aplicación de la Ponaproe	
Resolución.....	17



## PRÓLOGO

## CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PERTINENCIA DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL PONAPROE

La iniciativa de elaboración de una Política Nacional de Protección Especial encuentra su fundamento en los análisis realizados por la SNNA en general y el Centro de Adopciones de la SNNA en particular, acerca de la situación en la que se encuentran las acciones de protección de niños, y niñas y adolescentes (NNA) privados de su entorno familiar, tanto en lo que respecta a la atención (planes, programas y proyectos) prodigada desde las instituciones públicas como a la atención directa desplegada por éstas y organizaciones de la sociedad civil que operan en el área.

En tal sentido, el Estado paraguayo tiene una vasta experiencia en el mantenimiento del vínculo y acogimiento familiar con niños y niñas separados de sus familias:

- \* La experiencia del Centro de Adopciones (1999), dependiente del Ministerio Público en un primer momento y de la SNNA después.
- \* La transformación del Hogar Nacional del Menor a las Entidades Ara Pyahu (2000) dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.
- \* La instalación del Programa de Inserción Familiar (PINFA) de la Corte Suprema de Justicia (2002).

Así mismo, desde el sector no gubernamental se han implementado iniciativas de trabajo conjunto con el Estado en lo relacionado al acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo de niños separados de sus familias. Es así como han surgido organizaciones especialmente dedicadas a este tema, las cuales se han aglutinado posteriormente en la Red de Acogimiento Familiar del Paraguay (2007).

La experiencia desarrollada desde ambos sectores, estatal y sociedad civil, toma como punto de partida lo planteado por la Ley de Adopciones en relación a incorporar en el trabajo con niños separados de sus familias, el abordaje de búsqueda y localización de familia biológica (para aquellos casos en los que no se conoce a los progenitores y demás familiares), el mantenimiento del vínculo con ellos (cuando son encontrados), el acogimiento en familias de la comunidad debidamente seleccionadas y acreditadas como familias acogedoras en vez de la internación de estos en instituciones hasta tanto se resuelva su situación de vida (si volverán a vivir con algún miembro de su familia o pasarán a formar parte de una nueva familia a través de la adopción).

La PONAPROE reconoce toda esa trayectoria y a partir de ella establece el tipo de abordaje que debe realizarse con niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados de sus familias por diversos motivos.

Las Directrices de NNUU para el cuidado alternativo de niños (2009) confirman y validan el proceso de transformación que en Paraguay ya venía operando en los últimos diez años.

Así mismo, las Recomendaciones realizadas por el Comité de NNUU por los Derechos del Niño a Paraguay (2010) en relación al trabajo con niños y niñas separados de sus familias son incluidas dentro de la presente propuesta.

De todo el análisis realizado pueden desprenderse algunas consideraciones generales que explican la pertinencia de elaborar una Política Nacional de Protección Especial, en el marco de la Planificación Estratégica de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia para el periodo 2009-2013, a partir de los principios establecidos en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, POLNA 2003-2013:

1. Las características socio-demográficas del Paraguay revelan un país con un alto número de NNA, en los que se concentran los mayores niveles de pobreza y en situación de vulnerabilidad, lo que fundamenta la prioridad en la atención a este sector de la población.
2. Las políticas de niñez que se implementan, especialmente a partir de la última década, tratan de superar el enfoque basado en una concepción de familia tradicional nuclear que no ha acompasado los cambios producidos en el país y superar además (en su orientación, formato y/o dispositivos utilizados), un modelo de protección de los sectores pobres de la sociedad, de carácter básicamente asistencial.
3. La SNNA, en su carácter de organismo rector en materia de protección y promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, es la responsable de la implementación de las políticas de niñez formuladas por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, las que deben estar completamente adecuadas al nuevo marco doctrinario que incorpora la concepción de NNA como sujeto de derechos y que supera la distinción entre niño y menor, producto del paradigma de la situación irregular que imperó hasta la formulación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN).
4. En cuanto a la atención a NNA privados de su entorno familiar, es necesario señalar que -si bien en las estrategias desarrolladas hasta el momento se ha producido un cambio en la concepción de un modelo centrado en la internación en instituciones con base en la Doctrina de la Situación Irregular y se avanza en estrategias orientadas a abordar al niño/a y adolescente en su contexto familiar y comunitario, que se consolida con el cambio de paradigma que imponen la CDN y el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)- aún resta avanzar en la profundización operativa del cambio de paradigma y en la implementación de alternativas de atención de base familiar y comunitaria en las que la reinserción del NNA en su entorno familiar de origen, el mantenimiento del

vínculo con dicho núcleo familiar y el acogimiento familiar adquieran entidad socio cultural y técnica, con su debido correlato jurídico.

5. En sintonía con las modificaciones del paradigma y los avances metodológicos y operativos que se suceden en la mayoría de los países de la región y del mundo, las orientaciones que emanan de la SNNA promueven desestimular la internación en instituciones, la desinternación y la desinstitucionalización, priorizando la instalación de modelos de protección en entornos familiares de la comunidad del niño o niña.

6. Se considera imperiosa la necesidad de establecer un marco orientador diseñando una Política Pública con fundamentos doctrinales y jurídicos sólidos para promover, acompañar y evaluar las acciones a emprender en la atención del sector de NNA privados de su entorno familiar, con énfasis en estrategias de base familiar y comunitaria, con anclaje territorial, de carácter preventivo y promocional, que incluya la articulación gubernamental-no gubernamental, que contemple al NNA y su entorno familiar y comunitario, y desestime progresivamente la internación en instituciones.

7. Se considera además que en el diseño de esta Política Pública se deberá tomar en consideración de manera especial la situación de NNA que actualmente se encuentran sujetos a sistemas de atención institucional o residencial no previstas en la legislación vigente o en las prácticas habituales (tal el caso de los internados estudiantiles) y la situación de adolescentes en conflicto con la ley penal.

8. Por todo lo expuesto, el Centro de Adopciones como ente rector en materia de atención a NNA privados de su entorno familiar ha asumido la responsabilidad de la elaboración de una propuesta de Política de Protección Especial para la atención de NNA privados de su entorno familiar y de un Manual de Orientaciones para la implementación de Cuidados Alternativos a NNA privados de su entorno familiar.

9. La elaboración de dicha Política implica además una adecuación de la estructura organizacional y operativa dentro de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en la que el mismo Centro de Adopciones adquiera una dimensión ajustada a la Ley que lo creara e integrada al nuevo modelo funcional a establecer, y en sintonía con las estrategias diseñadas para fortalecer el Sistema Nacional de Protección y Promoción que la Secretaría impulsa para este último periodo de su gestión.

## 2

### FUNDAMENTOS DOCTRINALES Y JURÍDICOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN ESPECIAL PONAPROE

A partir de las definiciones alcanzadas por diversos autores y estudiosos del tema, se define a la Protección Integral como el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todos los NNA gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación, al mismo tiempo que atiende las situaciones especiales en las que se encuentran los NNA individualmente considerados o determinado grupo de NNA que han sido vulnerados en sus derechos.

Esta definición permite ubicar la diferencia que existe entre las Políticas Públicas Universales destinadas a generar condiciones sociales, económicas, culturales y de otra índole para la satisfacción de los derechos de todos los NNA, con las Políticas de Protección Especial destinadas a atender determinadas circunstancias que provocan situaciones de vulnerabilidad a grupos determinados de NNA. Las primeras provocan y generan el disfrute universal de Derechos. Las segundas protegen frente a violaciones de estos, para liberar de afecciones sociales o de otra índole a los NNA.

En Paraguay, los fundamentos de la Política de Protección Integral así como de la Política de Protección Especial están basados en la normativa jurídica internacional, en particular en la CDN (Ley 57/90), y en la normativa nacional, principalmente en la Constitución Nacional y en la Ley 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia, CNA, y en otros instrumentos normativos vigentes (leyes y planes nacionales) que establecen orientaciones y disposiciones relativas a la niñez y la adolescencia.

La Protección Especial como Derecho particular de la Protección Integral

La Doctrina de Protección Integral compromete a las familias, a la sociedad y al Estado para que, además de las acciones y políticas globales para asegurar el derecho a la supervivencia, al desarrollo personal y social, a la integridad y a la participación, se ponga particular empeño en la formación de estructuras de protección especiales para atender las situaciones de mayor vulnerabilidad en que se encuentran grandes cantidades de NNA.

La aspiración y esperanza de la Protección Integral está en la articulación de todas las acciones del Estado y de la sociedad para garantizar todos los derechos a todos los NNA, y el ideal para el goce a plenitud de los derechos humanos estará conquistando un gran trecho cuando además de adoptar y garantizar los derechos fundamentales, los de vocación universal, los de todos los NNA, se pueda vencer las situaciones de vulnerabilidad mencionadas.

Por esa razón, la CDN reconoce los derechos a la Protección Especial como uno de los grupos de derechos que al ser atendidos con prioridad, junto a los de supervivencia, desarrollo y participación; permitirán materializar la Protección Integral.

En ese sentido 16 de los 54 artículos de la Convención están destinados a reconocer el derecho de los NNA a estar protegidos contra toda forma de abandono, negligencia, abuso, maltrato, discriminación, explotación, violencia, farmacodependencia, crueldad, opresión y secuestro, entre otros.

Para estas situaciones, más que la atención de políticas globales para todos los NNA, la Convención propone medidas especiales de protección que se conviertan en formas sociales de impacto real para transformar la situación de flagrante desprotección en que se encuentran grupos determinados de NNA. Ya no se trata de reconocer, cumplir y garantizar derechos universales en las políticas globales de una sociedad, sino de proteger a determinados grupos de NNA, o a un NNA en particular, de las situaciones adversas que vulneran su condición humana.

La Protección Especial como parte integrante e integradora de la Protección Integral no está dirigida al reconocimiento de situaciones jurídicas de derechos humanos universales (salud, educación, vivienda, vida digna, etc.), sino al reconocimiento del derecho a ser protegido frente a situaciones de hecho que impiden el ejercicio de otros derechos, o violentan derechos, para restituir la condición y situación a parámetros normales de protección, y en consecuencia se trata de una atención positiva y preferencial de los NNA que se encuentran en estas situaciones especiales de desprotección. En otras palabras, y como lo definió alguna vez Antonio Carlos Gómez Da Costa respecto a la protección especial: "no se trata ya de dar beneficios a los niños, sino de acabar con los males que no les dejan disfrutar de los beneficios que otros tienen".

En ese sentido la Doctrina de Protección Integral promueve que el Estado, la sociedad y las familias se comprometan con perspectiva de solidaridad social a crear, sostener y fortalecer las acciones más adecuadas para el ejercicio pleno de los derechos, tanto de carácter universal, como los de Protección Especial, de todos los NNA.

La Convención de Naciones Unidas (CDN) y las Políticas de Protección Especial

En 1989 las Naciones Unidas aprueban la CDN y en setiembre de 1990 es ratificada por el Estado paraguayo, lo que imprime una inflexión en la perspectiva de análisis e implementación de las políticas de niñez. Estas pasan a ubicarse en el campo de los Derechos Humanos, respaldadas en un marco jurídico específico, sustentadas en la Doctrina de la Protección Integral.

La CDN se funda en cuatro principios que posibilitan interpretarla, orientar el diseño de políticas y verificar el cumplimiento de los derechos en ella consagrados:

Interés superior: todas las decisiones que afecten a un NNA deberán garantizar la integridad de sus derechos, lo que garantiza que las decisiones no remitan a la discrecionalidad de los adultos que intervienen.

No discriminación: respeto a los derechos consagrados en la Convención, sin distinción alguna, independientemente de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional étnico o social, posición económica, impedimentos físicos o cualquier otra condición del niño, padre o representantes.

Supervivencia y desarrollo: derecho a la vida, a condiciones óptimas para que viva su infancia.

Participación: derecho a expresar su opinión en asuntos que lo afecten en función de su edad y madurez, a ser escuchado, a buscar, recibir y difundir información.

En síntesis, la Convención considera al NNA como sujeto de derechos específicos, de protección y cuidados especiales de acuerdo con su grado de desarrollo, superando la distinción entre niño y menor que construyó el paradigma de la situación irregular, en la medida en que exige garantizar todos los derechos para todos los niños sin discriminación alguna. Implica superar la perspectiva de satisfacción de necesidades por la de garantía de derechos, y las prácticas tutelares y asistencialistas por un enfoque socioeducativo.

Desde el punto de vista de la familia, el Preámbulo de la Convención destaca su importancia al considerarla "...grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, en particular de los niños, (por lo que) debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad", y establece que "...el niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión".

Por otro lado, la interacción niño-familia-Estado aparece con énfasis en la CDN ya que al menos 11 artículos son dedicados a diversos aspectos de la relación entre Estado, familia y niño, explicitando el papel de la familia en cuanto co-responsable con el Estado en la realización de los derechos del niño, trazando los límites de la autoridad paterna y materna frente a la autonomía y el bienestar del niño, y, finalmente definiendo las responsabilidades del Estado en la tutela de esos límites.

Desde el punto de vista de la familia establece su responsabilidad desde una concepción que incluye la pluralidad de arreglos familiares, al establecer en el art. 5: "Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local...", reconociendo así su diversidad.

Esto es, consagra el derecho de todo NNA a vivir y crecer junto a su familia y a no ser separado de ella, salvo cuando en función de su interés superior se justifique. Pero la CDN toma especial cuidado en advertir que antes de efectivizar la separación del entorno familiar, se debe asegurar el derecho de las familias a recibir asistencia del Estado a fin de fortalecer sus capacidades para garantizar y promover los derechos en ella consagrados y brindar a los hijos e hijas la debida protección.

En la legislación nacional, el CNA recoge este principio en el art. 8º, cuando refiere al principio de protección de los derechos, y expresa: "El niño o adolescente tiene derecho a vivir y desarrollarse en su familia, y en caso de falta o insuficiencia de recursos materiales de sus familiares, el derecho a que el Estado los provea".

Y en el art. 4° el CNA avanza aún más en las consideraciones respecto a la responsabilidad subsidiaria del Estado en las situaciones de vulneración de derechos de niños y niñas, al disponer que: "...Los padres biológicos o adoptivos... tienen la obligación de garantizar al niño o adolescente su desarrollo armónico e integral, y a protegerlo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso y la explotación. Cuando esta obligación no fuere cumplida, el Estado está obligado a cumplirla subsidiariamente".

Pero no obstante el salto cualitativo que significó la ratificación de la Convención, debe contextualizarse en las transformaciones en el aparato estatal y en las políticas públicas que caracterizaron las últimas décadas del siglo pasado a la región y a Paraguay, en las que se instauró un contexto social caracterizado por profundos procesos de cambio, de empobrecimiento y fragmentación social, con gran impacto negativo sobre las familias. La pérdida del trabajo como ámbito articulador de las prácticas sociales, las transformaciones en la estructura de la familia y en las dimensiones de género y generaciones, produjo desconcierto e incertidumbre. Esto incidió en aspectos tanto materiales como simbólicos de la vida cotidiana de las familias, lo que determinó que una cantidad cada vez más creciente de familias requiera de una protección adecuada del Estado para cumplir con el rol que la normativa jurídica vigente les demanda.

Sin embargo, debe señalarse que en este escenario se produjo un cambio sustancial en las décadas siguientes, en especial a partir del año 2001, en que el Estado paraguayo asume la adecuación del marco legislativo vigente a los principios de la CDN y la creación de los organismos pertinentes para su aplicación, produciendo una serie de acciones destinadas a crear y fortalecer políticas públicas en la dirección de las orientaciones de la CDN y las del CNA. La elaboración y aprobación de la POLNA 2003-2013 y su operativización a través del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia y el Plan Estratégico 2009-2013 así lo indican claramente.

# 3

## EL ENFOQUE DE LA PONAPROE

La presente propuesta de Política Nacional de Protección Especial se concibe desde la perspectiva de la Doctrina de la Protección Integral de la niñez y la adolescencia, instalada a partir de la adopción de la CDN en nuestro país en 1990, y la consiguiente transformación de los paradigmas rectores de todas las políticas y orientaciones programáticas referidas a la atención del sector.

En cuanto a las precisiones en términos de definiciones generales, la presente propuesta de Política toma lo ya establecido en la POLNA 2003-2013:

"Al abordar la descripción de la situación de la niñez y la adolescencia, se ha considerado de manera primordial el enfoque conceptual vertido por Sottoli / Crine en su estudio Hacia una política social de Infancia y Adolescencia en Paraguay en el que las autoras puntualizan que se puede "...enfocar el análisis en los niños/as con problemas y, otra, en abordar los problemas enfrentados por los niños/as y adolescentes." Y señalan, al respecto, que "...pensar la problemática de la infancia y la adolescencia en términos de grupos de riesgo pueda reforzar la concepción de atención a estos grupos mediante acciones específicas y parciales, en lugar de poner el énfasis sobre las causas comunes y muchas veces estructurales de los problemas..." por lo que en dicho documento ambas autoras prefieren "...el abordaje de los principales problemas que afectan a la infancia y a la adolescencia en Paraguay, más que la identificación de categorías de niños/as y adolescentes de alto riesgo." (Sottoli/Crine, 2000:29), abordaje con el que esta Propuesta de Política coincide.

De igual manera, todas las referencias a la pobreza que constan en el presente Plan toman como pauta conceptual las definiciones que se establecen en el estudio Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (SAS/Presidencia de la República, con el apoyo de PNUD, BM, BID, OIT, 2002). En dicho documento se define la pobreza como "...la condición de vida en carencias que se expresa en términos de privación, impotencia y vulnerabilidad" entendiéndose la privación como "la falta de ingresos, servicios básicos o activos suficientes para satisfacer las necesidades humanas más elementales"; la impotencia como "la incapacidad de los pobres de incidir y tener influencia directa en las decisiones que le afectan, que resulta de su debilidad de organización y representación ante las instancias de poder"; y la vulnerabilidad como "la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o capacidades suficientes para superar o aminorar sus efectos negativos."

El estudio señalado concluye, entonces, que "...la pobreza va mucho más allá que las limitaciones del ingreso, aunque éste constituya una de las variables más comunes para medirla.", perspectiva con la que este Plan Nacional concuerda conceptualmente." (SNNA. POLNA 2003-2013. Asunción, 2003).

En cuanto a las definiciones fundamentales para la atención de NNA privados de su entorno familiar, se toman algunas de las orientaciones establecidas en las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, adoptadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante el 20 aniversario de la CDN en 20 de noviembre 2009.

### I. OBJETO

1. Las presentes Directrices tienen por objeto promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación.

2. A la luz de esos instrumentos internacionales y teniendo en cuenta el creciente caudal de conocimientos y experiencias en esta esfera, las Directrices establecen unas pautas adecuadas de orientación política y práctica. Han sido concebidas para su amplia

difusión entre todos los sectores que se ocupan directa o indirectamente de cuestiones relacionadas con el acogimiento alternativo y tienen como finalidad, en particular:

- (a) Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella, o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluida la adopción y la kafala del derecho islámico;
- (b) Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que éstas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y provean, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo;
- (c) Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado; y
- (d) Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil.

### II. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES GENERALES A EL NIÑO Y LA FAMILIA

1. Al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños, los esfuerzos deberían ir encaminados principalmente a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de sus padres o, cuando proceda, bajo la de otros familiares cercanos, o que vuelva a ella. El Estado debería velar por que los guardadores tengan acceso a formas de apoyo familiar.

2. Los niños y jóvenes deberían vivir en un entorno en el que se sientan apoyados, protegidos y cuidados y que promueva todo su potencial. Los niños total o parcialmente faltos del cuidado parental se encuentran en una situación especial de riesgo de verse privados de la crianza que da ese entorno.

3. Cuando la propia familia del niño no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer el debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada.

4. Al aplicar las presentes Directrices, el interés superior del niño constituirá el criterio para determinar las medidas que hayan de adoptarse con relación a los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación que sean más idóneas para satisfacer sus necesidades y facilitar el ejercicio de sus derechos, atendiendo al desarrollo personal e integral de los derechos del niño en su entorno familiar, social y cultural y su condición de sujeto de derechos, en el momento de proceder a esa determinación y a más largo plazo. En el proceso de determinación se debería tener en cuenta, en particular, el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta según su edad y madurez.

5. Los Estados deberían elaborar y aplicar en el marco de su política general de desarrollo humano y social unas políticas integrales de protección y bienestar del niño, atendiendo a la mejora de las modalidades existentes de acogimiento alternativo, que recojan los principios enunciados en las presentes Directrices.

6. Como parte de los esfuerzos para impedir que los niños sean separados de sus padres, los Estados deberían velar por la adopción de medidas apropiadas y respetuosas de las particularidades culturales a fin de:

- (a) Apoyar la atención prestada en entornos familiares cuya capacidad resulte limitada por factores como algún tipo de discapacidad, la drogodependencia y el alcoholismo, la discriminación contra familias indígenas o pertenecientes a una minoría, y la vida en regiones en las que se desarrolle un conflicto armado o que estén bajo ocupación extranjera;
- (b) Prestar la atención y la protección apropiadas a los niños vulnerables, como los niños víctimas de abusos y explotación, los niños abandonados, los niños que viven en la calle, los niños nacidos fuera del matrimonio, los niños no acompañados y separados, los niños internamente desplazados y los refugiados, los niños de trabajadores migratorios, los niños de solicitantes de asilo y los niños que viven con el VIH/SIDA o afectados por este u otras enfermedades graves.

### III. Modalidades alternativas de acogimiento

1. Todas las decisiones relativas al acogimiento alternativo del niño deberían tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social.

2. Las decisiones relativas a los niños en acogimiento alternativo, incluidos los que hubieran sido recibidos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial.

3. El niño debe ser tratado en todo momento con dignidad y respeto, y debe gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y todas las formas de explotación, ya sea por parte de sus acogedores, de otros niños o de terceros, cualquiera que sea el entorno en que haya sido acogido.

4. La separación del niño de su propia familia debería considerarse como un último recurso y, en lo posible, debería ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones de remoción de la guarda deberían revisarse periódicamente y la vuelta del niño a la

guarda y custodia de sus padres, una vez que se hubieran resuelto o hubieran desaparecido las causas originales de la remoción, debería responder al interés superior del niño, ateniéndose a los resultados de la evaluación prevista en el párrafo 48 infra.

5. La falta de medios económicos y materiales, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no debería ser nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que debería considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado.

A partir de estas definiciones generales, puede decirse que la presente Política Nacional de Protección Especial, PONAPROE, es la orientación general para encaminar las estrategias y acciones en dirigidas a brindar atención a NNA que se encuentran fuera de su entorno familiar, originada en una decisión de los más altos niveles del poder político del país.

La PONPROE tiene como paradigma la Convención sobre los Derechos del Niño (base también del Código de la Niñez), pues parte de concebir a los NNA como sujetos de derechos. Se basa en la Doctrina de la Protección Integral, cuerpo doctrinal integrado por la Convención y otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos y de la Niñez.

Parte de la convicción de que sólo con un esfuerzo conjunto del gobierno, los organismos internacionales, la sociedad civil y las organizaciones de NNA, se conseguirá desarrollar políticas y programas eficaces que logren ajustarse a las distintas realidades, necesidades y demandas que enfrentan día a día los NNA del país.

Por eso, y en consonancia con la concepción y el diseño del Sistema Nacional de Protección y Promoción, es concebida como un conjunto articulado de acciones basadas en los principios normativos y doctrinales mencionados, que se concreta en instancias y acciones en las que el Estado y la sociedad civil logran trabajar de manera convergente y articulada por la promoción, defensa y protección de los derechos de los NNA.

## 4

### OBJETIVO DE LA PONAPROE

El objetivo general de la Política Nacional de Protección Especial es la promoción y la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia y su atención integral en todas las situaciones en las que, por diversos motivos, se encuentren separados de su entorno familiar. En este contexto, se asumen tres objetivos específicos correlacionados:

El primer objetivo específico de la política es el fortalecimiento de la permanencia de los NNA en su familia de origen y formulación de alternativas de atención integral en los casos en los que se encuentre separado de dicho entorno, promoviendo mantenimiento del vínculo con su familia de origen y estableciendo la reinserción al núcleo familiar de origen como eje estratégico central.

Un segundo objetivo específico perseguido por la política de Protección Especial es la promoción de la descentralización territorial a fin de fortalecer la participación de la sociedad civil y la promoción de la solidaridad social hacia los NNA privados de su entorno familiar a nivel país.

El tercer objetivo específico es la promoción, acompañamiento y fortalecimiento de alternativas de atención a NNA privados de su entorno familiar, ajenas a la internación en instituciones y concebidas con un enfoque prioritario de atención familiar.

## 5

### SUJETO DE LA PONAPROE

En la dimensión que remite a la población sujeto de la Política, y en consonancia con la CDN y el CNA el énfasis está puesto en los NNA que se encuentran privados (alejados, separados, fuera) de su entorno familiar original.

## 6

### EJES ESTRATEGICOS DE LA PONAPROE

La Política Nacional de Protección Especial para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias tiene tres ejes estratégicos:

1. El mantenimiento del vínculo como principio orientador: los NNA no pueden ser separados de sus familias sin que se trabaje con ellos un plan de vida familiar a corto plazo, que incluya como primera medida la reinserción con su familia de origen, o cuando esto no es posible, la inserción a otra familia a través de la adopción.

Desafíos:

- Instalar el trabajo de mantenimiento del vínculo a nivel pre-judicial, en instancias comunitarias.
- En base a la experiencia de trabajo, sistematizar, producir conocimiento e investigaciones que permitan una profundización teórica para dar a conocer aprendizajes.
- Generar y fortalecer políticas públicas más efectivas.

2. El acogimiento familiar como modelo de protección: NNA separados de sus familias deben tener como primera opción de acogimiento, alternativas de cuidado familiar y cuando esto no es posible, formas de cuidado residencial en pequeños grupos. Formas de cuidado institucional deben ser desestimadas.

Desafíos:

- Priorizar la atención a sectores de mayor vulnerabilidad.
- Ampliar la cobertura.

3. La des-institucionalización como estrategia: trabajando el mantenimiento del vínculo y la reinserción de los mismos con sus familias de origen, siempre y cuando esto garantice su protección integral.

Desafíos:

- Impulsar modelos de acogimiento familiar y residencial.
- Instalar el abordaje del mantenimiento del vínculo en todas las instancias de cuidado transitorio de NNA.

## 7

### INSTANCIAS E INSTRUMENTOS OPERATIVOS

La estructura organizacional que se prevé para la coordinación y la implementación de las actividades que se desprenden de la PONAPROE y el Plan de Acción exigirá el diseño y puesta en marcha de una nueva estructura de Dirección en la SNNA, a partir del actual se crea una nueva Dirección General de Protección Especial para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias, del cual dependa el actual Centro de Adopciones –como instancia de trabajo directo con NNA separados de sus familias- así como también del cual dependa la actual Unidad de Cuidado Alternativo de NNA, como instancia de trabajo con instituciones de cuidado alternativo.

## 8

### RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LA PONAPROE

La PONAPROE se formula por un período de seis años: 2012-2018 y cubre el periodo final de la gestión del actual gobierno y todo el periodo administrativo de la gestión entrante.

La operativización de la PONAPROE, la traducción en términos de acción de sus contenidos, se realizará a través de un Plan Nacional de Acción (PNA) de la misma duración que la PONAPROE (2012-2018) a ser elaborado por la SNNA, aprobado por el Consejo Nacional e impulsado en todas las instancias del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral y entre todos los actores vinculados a la ejecución de acciones en beneficio del sector.

La coordinación, ejecución y fiscalización de ejecución del PNA es competencia de la SNNA, a través de la Dirección de Protección Especial, responsabilidad establecida en el Art. 42 del CNA.

La orientación general del Plan Nacional de Acción mencionado, así como sus estrategias y actividades, se desprenden de la PONAPROE y guardan coherencia con los principios formulados en la Política Nacional. Y para la ejecución de las actividades diseñadas dentro del Plan se concibe la participación de actores claves del sector gubernamental, de la sociedad civil y las organizaciones de niños, niñas y adolescentes a través de la articulación propiciada por la Dirección de Desarrollo del Sistema.

La SNNA informará al Consejo Nacional en dos oportunidades durante cada año, del cumplimiento del mismo y al finalizar el período quinquenal de ejecución del Plan Nacional de Acción, el Consejo Nacional requerirá de la SNNA un Informe de Resultados, al que se dará amplia difusión.

Del mismo modo, será responsabilidad de la SNNA, a través de la Dirección de Desarrollo del Sistema, impulsar la coordinación de acciones entre los distintos componentes del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral para la ejecución de las actividades previstas o las que fuere necesario diseñar o ejecutar para cubrir vacíos en las rutas de atención previstas o corregir deficiencias o fallas en las acciones emprendidas y previstas en la PONAPROE y su Plan Nacional de Acción.





RESOLUCIÓN N° 01/2012



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia  
Asunción - Paraguay

CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

RESOLUCIÓN N° 01/2012

"POR LA CUAL SE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEPARADOS DE SU FAMILIA - PONAPROE - DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA"

Asunción, 13 de junio de 2012.-

**VISTO:** La Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y la necesidad de fortalecer todas las acciones que se vienen desarrollando a favor de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y;

**CONSIDERANDO:**

**QUE,** la Ministra – Secretaria Ejecutiva de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, presenta y somete a consideración de los Miembros del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el proyecto de **POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEPARADOS DE SU FAMILIA – PONAPROE-**

**QUE,** el proyecto de la Política Nacional de Protección Especial Para Niños, Niñas y Adolescentes Separados de su Familia - PONAPROE, se encuentra fundamentado en los análisis realizados por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia en general y el Centro de Adopciones de ésta institución en particular, acerca de la situación en la que se encuentran las acciones de protección de niños, y niñas y adolescentes (NNA) privados de su entorno familiar, tanto en lo que respecta a planes, programas y proyectos prodigados desde las instituciones públicas como a la atención directa desplegada por éstas, y organizaciones de la sociedad civil que operan en el área.

**QUE,** desde el sector no gubernamental se ha implementado iniciativas de trabajo conjunto con el Estado en lo relacionado al acogimiento familiar y mantenimiento del vínculo de niños separados de sus familias. Es así, como han surgido organizaciones especialmente dedicadas a este tema, las cuales se han aglutinado posteriormente en la Red de Acogimiento Familiar del Paraguay (2007).

**QUE,** entre las consideraciones generales que explican la pertinencia de elaborar una Política Nacional de Protección Especial, en el marco de la Planificación Estratégica de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia para el periodo 2009-2013, a partir de los principios establecidos en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, POLNA 2003-2013, se encuentran: las características socio - demográficas del Paraguay que revelan un país con un alto número de niños, niñas y adolescentes, en los que se concentran los mayores niveles de pobreza y situación de vulnerabilidad; las políticas de niñez que se implementan, especialmente a partir de la última década, tratan de superar el enfoque basado en una concepción de familia tradicional nuclear que no ha acompañado los cambios producidos en el país y superar además (en su orientación, formato y/o dispositivos utilizados), un modelo de protección de los sectores pobres de la sociedad, de carácter básicamente asistencial; y el diseño de la Política Pública deberá tomar en consideración de manera especial la situación de niños, niñas y adolescentes que actualmente se encuentran sujetos a sistemas de atención institucional o residencial no previstas en la legislación vigente o en las prácticas habituales y la situación de adolescentes en conflicto con la ley penal.



RESOLUCIÓN N° 01/2012



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia  
Asunción - Paraguay

CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

RESOLUCIÓN N° 01/2012

"POR LA CUAL SE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEPARADOS DE SU FAMILIA - PONAPROE - DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA"

**QUE,** en base a lo expuesto precedentemente corresponde aprobar la **POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEPARADOS DE SU FAMILIA – PONAPROE-** de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de conformidad a lo solicitado.-

**POR TANTO,** en uso de sus atribuciones;

**EL CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA**

**RESUELVE**

**Art. 1°.- APROBAR,** la **POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEPARADOS DE SU FAMILIA – PONAPROE-** de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.-

**Art. 2°.- COMUNICAR,** a quienes corresponda, y cumplido archivar.—

Abog. Ingrid Yambay  
Ministerio de la Defensa Pública

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

Abog. Fátima Escobar  
Ministerio Público

Evelyn Cattebeke  
Ministerio de Salud Pública y  
Bienestar Social

Claudia Sanabria  
Ministerio de Salud Pública y  
Bienestar Social

Lic. Inés Perrota  
Ministerio de Educación y Cultura

Mirtha Maldonado  
Organizaciones sin Fines de Lucro.

Oscar Alvariza  
Organizaciones sin Fines de Lucro

Rocio Florentín  
Ministerio de Educación y Cultura

Teresa Martínez  
Ministerio Público



**DIPROE**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN ESPECIAL

