

El derecho de los niños y niñas a la identidad en Paraguay

Ficha presentada al Comité de los Derechos del Niño

95ª pre-sesión (mayo de 2023) ■ Cuarto, quinto y sexto informe periódico combinado ■ CRC/C/PRY/4-6

1 Creación de la identidad

Registro de nacimientos:

• **UNICEF estima que, en Paraguay, el índice de sub-registro era, hasta recientemente, de entre 16 y 35%, lo cual representaría el índice más elevado de la región.** Asimismo, un estudio regional señala que sólo 79% de aquellos niños y niñas que hablan guaraní han sido registrados, es decir cerca de 17% menos que aquellos que hablan guaraní y español, y 24% menos que aquellos que sólo hablan español; ésto aún cuando los nacimientos pueden registrarse en guaraní y que el Registro Civil cuenta con una lista de nombres en su lengua. En este contexto, en 2017, Paraguay lanzó en la ciudad de Itacuribí la primera unidad móvil de registro, para fortalecer las campañas de registro de nacimientos así como la emisión de certificados en áreas remotas.¹

• Asimismo, la Encuesta Permanente de Hogares de 2017 señaló que 16% de los niños y niñas menores de un año no habían sido registrados, un índice que aumenta hasta 42.4% entre las poblaciones indígenas. Para aquellos y aquellas entre el nacimiento y cinco años de edad, las estimaciones están en 19%, lo cual también refleja diferencias entre aquellos y aquellas que viven en situación de pobreza, en áreas rurales y pertenecientes a grupos indígenas. Efectivamente, las poblaciones mbya guaraní, ava guaraní y pañ tavyterã son las comunidades con los índices más elevados de falta de registro oportuno. Algunos de los desafíos se refieren a la prohibición de registro por las madres adolescentes y a la accesibilidad restringida a las oficinas de registro en áreas rurales e indígenas.²

• En Paraguay, se han establecido aproximadamente 29 registros civiles, entre ellos la creación y operación de registros civiles en hospitales, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, PUIICA). Además de emitir certificados de nacimiento inmediatamente después del nacimiento, estas oficinas también emiten la Cédula de Identidad (CI).³

• Además, en 2016, se implementó una campaña de documentación, que cubrió 40 comunidades indígenas, fomentando que recién nacidos indígenas y personas de pueblos originarios accedieran a sus primeras cédulas de identidad: “la iniciativa [fue] coordinada por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y [contó] con el apoyo del Registro del Estado Civil, el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional y la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). La coordinación de la llegada a las comunidades se [hizo] entre el INDI y los líderes comunitarios. Los primeros beneficiados con la campaña [fueron] los niños y niñas que, al contar con

sus documentos de identidad, ingresa[ron] al sistema de salud mediante varios programas”.⁴ Asimismo, “en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), Justicia Electoral, con el acompañamiento del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Registro del Estado Civil se trabajó en las siguientes comunidades; Mbokaja Iguazú, San Juan Yhovy, Nueva esperanza asentadas en los distritos J. E. Estigarribia, Departamento de Caaguazú. Se desarrollaron jornadas de servicios para acceder a documentos de identidad, como ser carnet de identidad étnica indígena, certificados de nacimientos, inscripciones por primera y copias, cedula de identidad civil, primera vez y renovación. De esta manera los indígenas pu[dieron] acceder a los servicios y programas nacionales que ofrece el Gobierno Nacional. Con esta actividad se logró la documentación de más 844 personas, donde también se realizó la entrega de cedulas de identidad a la comunidad indígena Jaguary”.⁵

• También se firmó un “convenio de colaboración interinstitucional entre la Vicepresidencia de la República y los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, del Interior y Justicia y Trabajo, con el objetivo general de iniciar, articular y consolidar la cooperación entre estas instituciones, a través del “Programa Derecho a la Identidad”, para que cada niño nacido en el territorio nacional sea inscripto en el Registro del Estado Civil y obtenga su cedula de identidad civil desde el día de su nacimiento. En la oportunidad, además, se habilit[ó] una oficina del Registro Civil en [el hospital San Pablo de Asunción]”.⁶

Ciudadanía y apatridia:

• En 2017, el programa “Soy paraguayo de cuna” fue establecido para beneficiar a las personas que viven en las áreas cercanas a Bolivia, generando una metodología para evitar la doble identidad y nacionalidad de los habitantes de esta área, sin omitir las zonas urbanas y marginalizadas así como las áreas rurales en los departamentos fronterizos entre Paraguay y Bolivia. También se enfocó en las poblaciones indígenas.⁷

Consideraciones:

• *En el marco de las acciones llevadas a cabo para fomentar el registro oportuno de nacimiento, en particular en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas, ¿cuáles han sido los resultados desde el lanzamiento de la estrategia y cuáles son sus próximos pasos?*

• *¿Qué acciones y reformas legislativas se contemplan para garantizar que todos los niños y niñas, entre ellos hijos e hijas de personas en situación de migración o apátridas, sean registrados oportunamente y tengan acceso a una identidad y una nacionalidad?*



2

Modificación de la identidad

Explotación laboral / “Criadazgo”:

- Varios estudios han reflejado la continuidad del trabajo infantil en el país, en particular en las áreas rurales y de agricultura⁸ y en el trabajo doméstico⁹. Por ejemplo, en 2016, se estimaba que “el 48,9% de niños, niñas y adolescentes que viven en el área rural están en trabajo infantil”.¹⁰ Asimismo, se ha destacado que muchos de estos niños y niñas han desertado del sistema escolar.
- El trabajo infantil está relacionado con las condiciones de empleo y trabajo digno de las personas adultas a cargo del cuidado en las familias. La Encuesta Permanente de Hogares Continua, da cuenta de que en el primer trimestre del 2022, la población en edad de trabajar es de 5.255.330, con una tasa de desocupación y subocupación de 14,8% en el área rural y de 14,8% en el área urbana, aclarando que no entran en la muestra los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, en el Chaco Paraguayo.¹¹
- En el caso de las niñas y adolescentes que llevan a cabo labores domésticas, conocidas en Paraguay como “criaditas”, al ser enviadas lejos de sus familias de origen, en particular a las ciudades, sus relaciones familiares se ven afectadas, y por lo tanto también su identidad familiar. Efectivamente, “el criadazgo es una de las formas más usuales de esclavitud moderna”. “Es la pobreza crónica y la privación material lo que empuja a las familias a confiar la educación y protección de sus hijos e hijas en manos de familiares y conocidos remotos o personas extrañas”. Está estrechamente relacionado con otras formas de violencia como la violación y la trata de personas con fines de explotación sexual, y, si bien es complejo conocer el alcance exacta de esta práctica, se ha estimado a 47.000 niñas en esta situación.¹²
- Desde hace tiempo, UNICEF y otras organizaciones han llamado a prohibir esta práctica en el país, y a pesar de algunos avances normativos, parece que aún hay un número importante de niños, niñas y adolescentes en esta situación.¹³

Consideración:

- *Si bien ha habido avances normativos para prohibir y prevenir el trabajo infantil en Paraguay, ¿qué acciones están previstas para garantizar la protección y el derecho a la identidad de aquellos niños y niñas que han trabajado o siguen trabajando en entornos informales, de explotación y lejos de sus familias de origen?*

Desde entonces, el marco normativo pertinente se ha reformado en varias ocasiones, pero todavía surgen casos que reflejan prácticas aún no plenamente en línea con los estándares internacionales.¹⁵

- Se ha tenido conocimientos de casos de niños y niñas cuidados en guardas fuera del programa de acogimiento familiar de la Dirección General de Cuidados Alternativos (DICUIDA) del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.¹⁶ Estas situaciones implican una modificación indebida de la identidad del niño o niña en su nuevo entorno de vida, debido a posibles desconocimientos de filiación biológica, falsificación de documentos y, por lo tanto, obviando elementos importantes de sus relaciones familiares de origen y sus orígenes.
- La guarda pre-adoptiva (irregular o formal) también puede implicar, en algunos casos, una vía mediante la cual evadir algunas etapas de –o acelerar– los procesos formales de adopción, y por tanto el no respeto a la identidad del niño o niña.¹⁷

Consideraciones:

- *¿Qué avances se han dado para establecer criterios claros y consensuados entre la DICUIDA y el Centro de Adopciones de valoración de las motivaciones de las familias postulantes a las distintas medidas de acogida (guarda y acogimiento familiar) y a la adopción, sensibilizando así también a la prevención de estas prácticas y los impactos negativos en la identidad del niño, niña o adolescente?*
- *¿Se ha podido seguir conformando el registro de todas las medidas de protección y acogimiento, incluidas las guardas previas y posteriores a la Ley No. 6486, para dar seguimiento a los casos de protección de niños, niñas y adolescentes?*
- *¿Qué medidas de sensibilización a la diferencia entre los procesos de guarda, de acogimiento familiar y de adopción se han llevado a cabo con vistas a prevenir que las personas interesadas eludan los procedimientos de adopción? ¿Cómo se está garantizando que el proceso de selección de las familias postulantes responda a una familia para un niño y no un niño para una familia?*
- *¿Cómo se está implementando la legislación vigente para garantizar que se desalienten los acuerdos privados que se realizan con fines de entrega de un niño o niña a personas terceras que puedan poner en peligro sus derechos y su protección, estos mismos ocurriendo fuera de todo marco legal y del monitoreo por parte de las autoridades?*
- *¿Cuáles son los avances en la aprobación y puesta en práctica de la “Guía Operativa para el procedimiento administrativo de Adopción en Paraguay” del Centro de Adopciones, elaborado en 2022?*
- *¿Cuál es la inversión realizada por el Estado a través del presupuesto general de gastos para la adecuada implementación de la Ley 6486/20? Y ¿cuál ha sido la ejecución consecuente?*
- *¿Se han identificado buenas prácticas que replicar y prácticas no adecuadas que evitar a fin de garantizar que ningún niño, niña o adolescente sea afectado en su derecho a vivir en familia y comunidad por una mala aplicación de la ley?*

3

Falsificación de la identidad

Adopción:

- Ante un contexto de adopciones poco éticas y pocas garantías establecidas por ley durante muchos años, “no hay antecedentes [de adopción internacional] desde 1995, fecha en que fue suspendida temporalmente por el parlamento la tramitación de nuevos juicios de adopciones internacionales”.¹⁴



4

Preservación de la identidad y acceso a los orígenes

Adopción:

- Es prometedor e innovador que la ley de 2020 en materia de protección del derecho a vivir en familia, cuidado alternativo y adopción en Paraguay contenga una disposición específica sobre la promoción de la continuidad cultural tanto en la adopción nacional como internacional, tan importante para el cumplimiento del artículo 20(3) de la Convención sobre los Derechos del Niño y la preservación del derecho del niño, niña o adolescente a la identidad.¹⁸
- En el año 2021, con apoyo de expertas de la Conferencia de La Haya, el Centro de Adopciones elaboró la Guía Operativa para el procedimiento administrativo de adopción en Paraguay. Del proceso han participado la Dirección, miembros del Consejo Directivo y los equipos técnicos.¹⁹
- En el año 2021, el Centro de Adopciones realizó “23 intervenciones para búsqueda de orígenes de adultos que pasaron por el proceso de adopción y quieren conocer a su familia biológica”,²⁰ aunque no se tenga información sobre cuántas concluyeron o en qué etapa de la búsqueda se quedaron.

Consideraciones:

- *¿Cómo se está garantizando que los orígenes de los niños y niñas separados de sus familias, acogidos y/o adoptados sean preservados?*
- *¿Qué acciones se están planteando para fortalecer el apoyo a las personas adoptadas que están buscando sus orígenes en el país?*
- *¿Qué acciones se están realizando para concienciar y sensibilizar sobre las adopciones prioritarias?*

5

Restablecimiento de la identidad

Adopción:

- Cabe mencionar el documental “Juan”,²¹ el cual refleja la situación de las adopciones que se llevaron a cabo en Paraguay hace varias décadas en entornos de prácticas poco éticas y pocas garantías, y la dificultad para estas personas adoptadas de acceder a sus orígenes.

Consideración:

- *¿Qué acciones se están planteando para restablecer la identidad de las personas adoptadas en el pasado en un contexto de pocas garantías y cuyos orígenes son complejos de acceder?*

¹ UNHCR, OAS & CLARCIEV (2020). [Estudio Regional sobre Inscripción Tardía de Nacimientos, Otorgamiento de Documentos de Nacionalidad y Apatridia. Estándares, mejores prácticas, barreras y desafíos en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Pa.](#) Véase también: UNICEF (2015). [Situación del Derecho a la Protección Infantil y Adolescente en Paraguay.](#)

² UNICEF (2018). [Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay 2018.](#)

³ UNHCR, OAS & CLARCIEV (2020). *Supra* 1.

⁴ Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (11 abril 2016). [Derecho a la identidad: los más beneficiados son los niños y niñas.](#)

⁵ Instituto Paraguayo del Indígena (12 julio 2021). [Acceso a la documentación en comunidades indígenas.](#)

⁶ Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (18 de noviembre de 2022). [Derecho a la identidad: Gobierno apunta a que cada niño obtenga su cédula al nacer.](#)

⁷ UNHCR, OAS & CLARCIEV (2020). *Supra* 1.

⁸ OIT (s.f.). [Recursos sobre Paraguay. Trabajo infantil.](#)

⁹ UNICEF (2015). Situación del Derecho a la Protección Infantil y Adolescente en Paraguay. *Supra* 1.

¹⁰ OIT (27 de septiembre de 2016). [Paraguay: el 48,9% de niños, niñas y adolescentes que viven en el área rural están en trabajo infantil.](#)

¹¹ INE (2022). [Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares Continua \(EPHC\). Primer Trimestre 2022.](#)

¹² Ayuda en acción (2021). [Esclavitud infantil en Paraguay: el criadazgo.](#)

¹³ UNICEF (2016). [UNICEF lamenta muerte de niña y pide erradicar práctica de criadazgo;](#) Noticias ONU (2013). [Paraguay: UNICEF pugna por eliminar empleo de “criaditas”;](#) Fundación Acuurum (29 de enero). [Las ‘criaditas’: el trabajo infantil pervive en Paraguay;](#) Carneri Tamaryn, S. (2016). [Explotación infantil doméstica en Paraguay, una costumbre tan arraigada como oculta.](#) *Equal Times.*

¹⁴ HCCH (2022). [Perfil de País. Convencio sobre Adopción de 1993. Paraguay.](#)

¹⁵ [“Indagan presunta adopción irregular de una bebé en Encarnación”.](#) *Paraguay.com.* 22 de Febrero de 2023.

¹⁶ CEJIL (2011). [Paraguay – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declara la admisibilidad en el caso del niño LM.](#)

¹⁷ Centro de Adopciones (2015). [Nro. de Solicitudes de Adopción pendientes de resolución al 30/09/2015;](#) Peña, M. [La guarda previa, una práctica perniciosa en el procedimiento de adopción.](#) *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (U.N.A.).*

¹⁸ Child Identity Protection (2022). [De Abril 2021 a Marzo 2022, Paraguay: La HCCH cooperó con las autoridades paraguayas para fortalecer su sistema de adopción.](#)

¹⁹ Child Identity Protection (2022). [Marzo 2022, Paraguay: Dos miembros del equipo de Child Identity Protection concluyen una asistencia técnica a Paraguay en nombre de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.](#)

²⁰ Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. [Informe de gestión 2022.](#)

²¹ [“Juan”: Fue adoptado por una pareja francesa y 30 años después buscó sus orígenes en Paraguay.](#) *Abc.* 25 de noviembre de 2022.

