



Valoración en Tiempo Real (VTR) de la Respuesta en Curso de UNICEF en la región del Gran Chaco americano (2020-2021)

Informe de país - Paraguay

11 de septiembre de 2022

ÍNDICE

<i>ACRÓNIMOS</i>	4
<i>AGRADECIMIENTOS</i>	5
<i>RESUMEN EJECUTIVO</i>	6
1 INTRODUCCIÓN	11
2. RESPUESTA DE UNICEF EN EL CHACO PARAGUAYO Y CONTEXTO	12
2.1 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL CHACO PARAGUAYO	12
2.2 COVID-19 Y ASPECTOS CLAVE DEL IMPACTO SOCIO SANITARIO	14
2.3 PROGRAMAS REGULARES EN UN CONTEXTO DE CRISIS CRÓNICA	15
2.4 ACCIONES DE EMERGENCIA EN RESPUESTA A LA PANDEMIA EN EL CHACO PARAGUAYO	16
3 PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA VTR	19
3.2 USUARIOS	19
3.3 ALCANCE	19
3.4 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	20
3.5 METODOLOGÍA	20
3.5.1 Marco conceptual	20
3.5.2 Enfoques	21
3.5.3 Métodos de recolección de datos	22
3.5.4 Análisis, triangulación y validación de datos	23
3.5.5 Control y procedimientos de calidad	23
3.5.6 Consideraciones de ética	24
4 HALLAZGOS	25
4.1 PERTINENCIA	25
4.2 COHERENCIA	28
4.3 EFICACIA	30
4.4 COORDINACIÓN	34
4.5 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LA RESPUESTA DE UNICEF A LA PANDEMIA EN EL CHACO	37
4.6 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LAS INTERVENCIONES PASADAS DE UNICEF (ÚLTIMOS 10 AÑOS APROX) EN EL CHACO	37
4.7 ANÁLISIS PROSPECTIVO	38
5 CONCLUSIONES	42

5.1 DIMENSIÓN ESTRATÉGICA	42
5.2 DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA	42
5.3 DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL	43
6 RECOMENDACIONES	44
6.1 DIMENSIÓN ESTRATÉGICA	44
6.2 DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA	44
6.3 DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL	46
ANEXOS	47
ANEXO 1 TÉRMINOS DE REFERENCIA	47
ANEXO 2 MATRIZ DE EVALUACIÓN	47
ANEXO 3 ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS	47
ANEXO 4 LIMITACIONES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN	47
ANEXO 5 PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS	47
ANEXO 6 VALORACIÓN DE LA OFICINA DE PAÍS SOBRE ASPECTOS CLAVE DE UNA EVENTUAL ESTRATEGIA PARA EL GCHA (MENTI)	47
ANEXO 7 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS ACCIONES DE UNICEF	47
ANEXO 8 INFORME VISITA DE TERRENO CHACO PARAGUAY	47
ANEXO 9 - APOYO DE UNICEF A LOS PLANES NACIONALES DE RESPUESTA A LA COVID-19: EVIDENCIA DISPONIBLE Y APRECIACIÓN DE SU ALCANCE A NIVEL DEL CHACO	47
ANEXO 10 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS	47

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Principales intervenciones de UNICEF en el Chaco Paraguayo durante la pandemia....	17
Tabla 2 Modificaciones principales introducidas a la VTR	19
Tabla 3 Informantes entrevistados por tipología de organización, modalidad de entrevista y género.	22
Tabla 4 Acciones del SNU adicionales a las de UNICEF en el Chaco paraguayo.	34

ACRÓNIMOS

ASH	Agua, saneamiento e higiene
CBI	Compromisos Básicos para la Infancia
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPD	Country Programme Document / Documento de Programa de País
COAR	Country Office Annual Report / Informe anual de la oficina de país
DPP	Documento Programa País
FGD	Focus group discusión / discusión de grupo focal
FILAC	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
GChA	Gran Chaco Americano
GEROS	Global Evaluation Reports Oversight System
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INE	Instituto Nacional de Estadística (Paraguay)
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LACRO	Latin America and Caribbean Regional Office / Oficina Regional para América Latina y el Caribe
M&E	Monitoreo y Evaluación
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y ciencia
MECNUD	Marco Estratégico de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas
MINNA	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
MSPYBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
Niñ@ Sur	Comisión Permanente Iniciativa Niñ@ Sur
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
NNUU	Naciones Unidas
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OMS	Organización Mundial de Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP	Oficina de País
OPS	Organización Panamericana de Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PIB	Producto Interior Bruto
PNPI	Plan Nacional de Pueblos Indígenas del Paraguay
RAADH	Red de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur
SENNAF	Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia
SINIDE	Sistema Integral de Información Digitalizada Educativa
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TdR	Términos de referencia
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSDCF	UN Sustainable Development Cooperation Framework
VTR	Valoración en Tiempo Real
WASH	Water, Sanitation and Hygiene / Agua, Saneamiento e Higiene

AGRADECIMIENTOS

El equipo de la VTR ha estado compuesto por Enric Grau (coordinador del equipo), Lourdes Ortiz (referente en salud), Esteban Ithuralde referente en educación - Argentina) Alexis Montellano (referente en educación - Bolivia) y Andrés Vázquez (referente en protección). El equipo ha contado también con la colaboración puntual de Mónica Sahonero.

El equipo de la VTR quiere manifestar su agradecimiento a todos los equipos de UNICEF, del SNU y organizaciones socias que han apoyado la realización de la valoración en tiempo real y han aportado su experiencia y tiempo para contribuir al trabajo de UNICEF en favor de la infancia. Un agradecimiento especial a Andrés Osorio y Valeria Walder por facilitar todo el proceso de identificación de actores clave, documentación interna y externa y aportar un visión detallada y estructurada de los programas a lo largo de todo el proceso. La VTR agradece también la experiencia y soporte metodológico aportado por Riccardo Polastro y Tom Pellens desde la Oficina regional para contribuir a la calidad y usabilidad de los resultados. Finalmente, y no menos importante, la VTR agradece la gentileza del equipo de la OCR para facilitar los contactos con agencias del SNU y permitir la participación en el Taller de Inicio sobre los Informes Locales Voluntarios y Localizando el Progreso hacia los ODS en el Chaco Paraguayo, organizado en Filadelfia.

NOTAS DE LECTURA

- El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores del documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, a fines de hacer un uso justo del lenguaje y también facilitar la lectura, se consideraron aquí tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario. Así, no se incluyen recursos como la @, la x, la e, o las barras “os/as”. En aquellos casos en que se ha optado por pluralizar en masculino, se debe únicamente al objetivo de agilizar la lectura.
- El documento se refiere indistintamente al “Chaco Paraguayo”, las “localidades chaqueñas” o “territorios chaqueños” para designar a todas las provincias y territorios que hacen parte del Chaco como ecosistema.

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION Y OBJETO

La Valoración en Tiempo Real (VTR) ha analizado las acciones de UNICEF de respuesta a la pandemia durante 2020 y 2021 en comunidades alcanzadas del Chaco Paraguayo (con énfasis en comunidades rurales, indígenas), en términos de desempeño y de reducción de vulnerabilidades y barreras al pleno ejercicio de derechos de NNA. Los programas valorados, con carácter humanitario en su mayoría, han incluido educación, salud, acceso a agua y saneamiento y protección de la infancia. Asimismo, la VTR ha realizado un breve análisis retrospectivo de los programas regulares de UNICEF durante la última década aproximadamente. Este análisis retrospectivo se ha limitado a una recuperación de los aprendizajes de UNICEF, en función de la información disponible. La VTR ha realizado también un análisis prospectivo dirigido a identificar necesidades emergentes y oportunidades para una nueva estrategia de UNICEF en el Gran Chaco Americano (GChA).

PROPÓSITO, ALCANCE, USO Y METODOLOGÍA DE LA VTR

El propósito de la VTR es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el GChA para contribuir a su posicionamiento estratégico en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor (Sistema de Naciones Unidas), actores públicos y privados), incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los Derechos Humanos. La VTR se ha focalizado en el Chaco central ya que es la zona que ha concentrado la mayor parte de las acciones de respuesta a la pandemia.

El análisis retrospectivo está estructurado en torno a cuatro criterios de evaluación, basados en las definiciones de OCDE / CAD (pertinencia, coherencia, eficacia) y ALNAP (coordinación) y nueve preguntas de evaluación principales. La VTR ha usado un diseño no experimental, incorpora la perspectiva de los Compromisos Básicos para la Infancia y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), el marco internacional en materia de derechos humanos y derechos de la infancia, de protección de los pueblos indígenas. El diseño de la VTR ha diferenciado tres niveles de análisis (estratégico, programático y organizacional).

La VTR ha estado orientada a la utilización de los resultados por parte de UNICEF, SNU y socios para nutrir sus decisiones y ajustar sus acciones mediante ejercicios de retroalimentación regulares. La VTR ha combinado recolección de datos tanto presencial como en remoto. La VTR ha aplicado de métodos mixtos para la recolección de información, aunque se ha basado principalmente en datos cualitativos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, dada la escasez de parámetros cuantitativos.

La VTR en Paraguay entrevistó a 39 informantes (54% mujeres y 46% hombres), con mayoría de entrevistas en remoto (87%). La revisión documental ha incluido unos 150 documentos, de los cuales 60 aproximadamente son de UNICEF y ha incluido un análisis acotado del alineamiento entre las acciones de UNICEF e instrumentos clave del sistema regional de DDHH. El equipo de la VTR ha podido visitar las localidades de Mariscal Estigarribia, Filadelfia, Loma Plata y Neuland en el Departamento de Boquerón; Campo Aceval e Irala Fernández en Presidente Hayes, además de comunidades indígenas en ambos Departamentos y entrevistas en la Ciudad de Asunción. La VTR organizó un primer taller de presentación del alcance y un segundo taller de validación con la Oficina País (OP) (6/7/2022). El proceso de análisis y validación se ha reforzado con reuniones de trabajo entre el equipo de la VTR, las OP y la Oficina Regional de América Latina y el Caribe (LACRO) durante la redacción del informe. En concertación con UNICEF, la VTR no ha realizado consultas con NNA y, por tanto, no ha sido necesario la participación de un comité ético. La VTR ha acordado con UNICEF las medidas de mitigación a las limitaciones encontradas.

HALLAZGOS

Pertinencia

Los datos disponibles indican que las intervenciones de UNICEF (y, por deducción, del SNU) en el Chaco paraguayo siguen siendo relevantes para proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta que la pandemia ha agravado vulneraciones de derechos preexistentes. A pesar de avances sectoriales y mitigaciones durante la pandemia, las inequidades en el Chaco siguen siendo crónicas y sistémicas.

UNICEF y el SNU en Paraguay han realizado un esfuerzo importante para generar evidencia e incidir en la toma de decisiones programáticas propias (UNICEF y SNU) y de las administraciones públicas. No obstante, se han identificado escasos estudios realizados por UNICEF y SNU específicos al Chaco o que presenten desagregación territorial suficiente.

La modalidad de trabajo en remoto adoptada por UNICEF (y SNU) permitió la observancia de las intervenciones a nivel nacional, aunque las limitaciones tecnológicas y la brecha digital existente en el Chaco Paraguayo constituyeron una limitación. A pesar de las dificultades, un elemento destacado es el recurso de la OP a nuevas tecnologías para asistencia y de monitoreo en remoto. Desde el inicio de la pandemia, UNICEF amplió el espectro de socios nacionales para reforzar su capacidad de respuesta, aunque se identifican pocos socios locales nuevos en el Chaco.

Coherencia

La respuesta de UNICEF a la pandemia presenta un elevado grado de coherencia tanto interna como externa. En relación con los compromisos básicos para la infancia (CBI), las acciones de UNICEF aparecen alineadas con la mayoría de enfoques pero la VTR no ha dispuesto de información para una apreciación de la calidad ni tampoco ha identificado la incorporación de los compromisos sectoriales sobre la sostenibilidad ambiental, el agua, saneamiento e higiene.

A nivel externo, la respuesta de UNICEF está totalmente alineada con el marco de respuesta a la crisis del COVID-19 del SNU, del gobierno central y, en estos momentos, participa del proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA impulsada por la Oficina del Coordinador Residente (OCR). Bajo una óptica de derechos, el alineamiento general de las acciones de UNICEF (y del SNU) con los instrumentos de derechos humanos regionales es claramente consistente aunque se identifican brechas en su aplicación efectiva.

Las acciones de emergencia de UNICEF implementadas en el Chaco paraguayo son coherentes principalmente con los ODS 1 (pobreza), 3 (salud), 4 (educación), 5 (género), 6 (agua), 10 (desigualdades) pero no reflejan suficientemente los ODS relacionados con cambio climático, degradación medioambiental, sequía e inseguridad alimentaria.

Eficacia

La medición del aporte de UNICEF a la reducción de desigualdades exacerbadas y barreras de acceso a servicios sociales básicos (incluyendo cuestiones de género e inequidad) ha estado limitada por la casi ausencia de marcos programáticos o de monitoreo, el déficit de datos desagregados tanto de los programas de UNICEF como de los sistemas de información estadística nacionales.

UNICEF ha contribuido a reducir las barreras de acceso y a mantener o recuperar la continuidad en educación y salud en comunidades rurales e indígenas, así como apoyar el acceso a agua y saneamiento, en determinadas comunidades del Chaco central. El alcance del apoyo de UNICEF a la respuesta local ha sido limitado debido a la disponibilidad de recursos, la reducida capacidad instalada en el Chaco y la magnitud del territorio y las necesidades. La continuidad de programas UNICEF en la ecorregión, aún sin tener presencia permanente en el pasado y con oscilaciones, ha sido un factor facilitador de la implementación de acciones de emergencia durante la pandemia. La escasa disponibilidad de tecnologías y conectividad entre hogares y áreas rurales del Chaco ha dificultado el acceso a servicios esenciales.

El enfoque intercultural de las políticas públicas se ha ido reforzando progresivamente e integrando en los programas regulares de UNICEF desde antes de la pandemia.

En términos de trabajo interagencial, a pesar de algunos progresos en acciones conjuntas, la magnitud y persistencia de las inequidades en el Chaco sugieren la necesidad de intensificar los enfoques y programas conjuntos.

En términos de valor agregado, destaca el aporte de UNICEF a los procesos de consulta libre e informada, para responder en el contexto de pandemia con perspectiva intercultural y espacios de diálogo, y la presencia continuada en territorio (reforzada recientemente).

Coordinación

La respuesta a la pandemia, el proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes” y la articulación con varias instancias locales trabajando en primera infancia y educación han propiciado una mayor intensidad en las interacciones entre programas UNICEF, pero los profesionales de la organización siguen percibiendo cierto efecto “silo” entre sectores. La coordinación entre las OP de los tres países se produce de manera ad hoc o vinculada a proyectos específicos (ECHO).

El apoyo de UNICEF a la respuesta a la pandemia se ha canalizado a través de los mecanismos de coordinación nacionales a nivel central. En el Chaco, el apoyo de UNICEF se ha vehiculado a través de las instancias públicas sectoriales trabajando en infancia. El ecosistema de socios de UNICEF en el Chaco es representativo de las administraciones sectoriales clave, pero presenta un déficit de organizaciones locales.

El rol de la OCR para reforzar las sinergias y el trabajo conjunto durante la pandemia e impulsar un nuevo abordaje trinacional para el GChA aparece como decisivo y está abriendo una oportunidad a transformar los abordajes “clásicos” de cooperación y trabajo con las comunidades y actores de la ecorregión. No obstante, la variedad de proyectos “uni-agenciales” y las limitaciones de los mecanismos de comunicación y trabajo conjunto entre las agencias sigue generando esfuerzos adicionales y confusión a los donantes e instancias gubernamentales.

Aprendizajes y desafíos derivados de la respuesta de UNICEF a la pandemia en el Chaco paraguayo

La VTR destaca dos aprendizajes de la respuesta a la pandemia; i) el Consejo de Educación del Municipio de Irala Fernández ha sido señalado como una buena práctica por su modelo de participación intercultural respetuosa y comprometida con la comunidad que puede ser replicable en otros municipios; ii) la Red de Comunicadores/as Comunitarios por medio de las radios comunitarias ha permitido el acceso de y /a información a comunidades indígenas, en un contexto de escasa accesibilidad a comunicaciones y tecnologías.

En términos de desafíos, destacan: i) las problemáticas de accesibilidad propias del territorio chaqueño, ii) el acceso al agua, saneamiento, disponibilidad de servicios básicos, iii) la reducida conectividad en el Chaco y como barrera de acceso a las modalidades de atención y cobertura en remoto, iv) el limitado acceso o disponibilidad de datos desagregados sobre el Chaco paraguayo y, v) las prácticas culturales y creencias religiosas que afectaron la confianza hacia las vacunas.

Aprendizajes derivados de las intervenciones pasadas de UNICEF en el Chaco paraguayo

Durante los CPD previos destacan: i) la construcción de espacios de diálogo y de modelos y metodología de trabajo participativa con comunidades indígenas para el fortalecimiento del sistema de protección a la niñez y la adolescencia, ii) la adopción de prácticas y tecnologías propias o aplicables a las características del territorio chaqueño en los proyectos de captación de agua y, iii) la ampliación de canales de comunicación por medio de la Red de Comunicadores/as Indígenas y la mejora de capacidades técnicas de las radios comunitarias.

ANÁLISIS PROSPECTIVO

Los principales riesgos y vulnerabilidades comunes identificados por la VTR incluyen: i) la toma de decisiones por responsables institucionales que no manejan apenas información y no cuentan con la participación de los habitantes chaqueños, ii) las sequías cada vez más recurrentes, iii) los riesgos de la aculturación “latina” de las comunidades indígenas, iv) el acceso al empleo lejos de las comunidades, v) la disminución de los medios de vida, vi) la escasez de propuestas y modelos de atención y contención a la adolescencia y, vii) la violencia y el abuso hacia las comunidades indígenas en general y el abuso sexual y la violencia contra las mujeres y las niñas.

En paralelo, se han identificado oportunidades que pueden contribuir a estructurar las futuras estrategias o acciones de UNICEF (y del SNU), destacando: i) las acciones de articulación de UNICEF iniciadas en la pandemia y el proceso de estrategia trinacional impulsada por las tres OCR, ii) la protección de la biodiversidad, como factor identitario y oportunidad para integrar estrategias de resiliencia al cambio climático, iii) la recuperación de prácticas alimentarias tradicionales para promover soluciones a los problemas nutricionales propios de la región, iv) la presencia de radios comunitarias y, v) las tecnologías sostenibles favorecedoras de la independencia energética y la provisión de agua segura. Finalmente, las redes e iniciativas institucionales existentes pueden suponer nuevos espacios de colaboración (Redes Chaco, Foro de Representantes del GChA, Iniciativa Chaco Trinacional o ZICOSUR, Team Europe).

CONCLUSIONES

A nivel estratégico, la realidad del Chaco paraguayo (y GChA) como ecorregión “multiamenaza” y en riesgo, aparece parcialmente abordada en el CPD. El CPD en curso se focaliza en hogares y perfiles especialmente vulnerables, con atención particular hacia poblaciones indígenas. Aun así, las intervenciones de UNICEF con enfoque intersectorial, abordando riesgos crecientes en el Chaco, focalizadas en comunidades vulnerables y sostenidas el tiempo suficiente para generar cambios en las condiciones de vida de NNA parecen limitadas. Los proyectos ECHO han introducido elementos novedosos que pueden servir de punto de partida para una nueva visión de los retos en el Chaco. UNICEF ha ampliado acuerdos con nuevos socios nacionales pero el “ecosistema” de socios locales presenta una reducida presencia de otro tipo de actores que juegan un rol clave en el territorio.

A nivel programático, la respuesta de emergencia de UNICEF ha contribuido a la continuidad y recuperación de los servicios en educación y salud y a disponibilizar equipamiento de agua y saneamiento en determinadas comunidades. No obstante, la respuesta de UNICEF (y del SNU) a situaciones de exclusión estructurales está basada en proyectos de apoyo a políticas o iniciativas nacionales que no parecen haber logrado atenuar las causas de base de las inequidades. En términos de intersectorialidad, UNICEF ha dirigido sus esfuerzos y recursos limitados para apoyar a sectores críticos en los cuales la organización disponía de experiencia en el Chaco pero la capacidad para responder a problemáticas agravadas en materia de protección de la infancia y adolescencia, asegurar el acceso a agua e higiene, cambio climático y degradación medioambiental, ha sido limitada. Desde finales de 2021, el proyecto ECHO empieza a integrar dichos elementos y potenciar el enfoque intersectorial. UNICEF muestra iniciativas y enfoques que aparecen como buenas prácticas de armonización cultural que presentan potencial para contribuir a la integración del enfoque intercultural en otros servicios sociales que todavía presentan barreras de acceso a poblaciones originarias.

A nivel organizacional, la continuidad ha sido esencial para construir confianza con actores locales y comunidades y visibilizar a UNICEF independientemente de las oscilaciones programáticas. No obstante, no poder disponer de una presencia organizacional más sólida o designar a un equipo de trabajo con movilidad propia descentralizado en territorio chaqueño ha dificultado responder a la variedad e intensidad de retos existentes.

RECOMENDACIONES

Dimensión estratégica

- UNICEF Paraguay (con apoyo de LACRO, OP de Argentina y Bolivia y OCR) participa en la elaboración durante 2022 de una estrategia integral del Gran Chaco Paraguayo (y Americano) como ecorregión con retos agravados para la infancia resultado tanto de la pandemia como de la débil presencia del estado, las brechas en políticas o programas sociales y la presión sobre las comunidades rurales e indígenas.
- UNICEF Paraguay diversifica las alianzas con los garantes de derechos a nivel local (representaciones del gobierno central, autoridades municipales y locales), y explora puntos de entendimiento con nuevos socios para fortalecer el acceso a derechos y sinergias entre actores, en el marco de la preparación del próximo CPD.

Dimensión programática

- UNICEF Paraguay apoya la capacidad de prestación de servicios sociales esenciales en comunidades en situación de vulnerabilidad, tanto a través de servicios públicos (administraciones públicas locales garantes de derechos) como de otras agencias, organizaciones locales y redes (aprovechando la ventana de oportunidad que supone la financiación ECHO y los avances en políticas nacionales).
- UNICEF Paraguay (con apoyo de LACRO) refuerza un enfoque de derechos integral en el análisis, diseño e implementación de sus intervenciones en el Chaco, articulándose con los procesos y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de OACNUDH, en el marco de la preparación del próximo CPD. UNICEF impulsa la traslación a política y acciones nacionales de las sentencias y las recomendaciones en materia de derechos humanos.
- UNICEF Paraguay (con apoyo de LACRO) desarrolla un enfoque programático para el Gran Chaco más integral, focalizado territorialmente en función de parámetros de exclusión, reivindicaciones sociales y especificidades de las diferentes comunidades, en el marco de la preparación del próximo CPD.
- UNICEF Paraguay consolida su presencia en el Chaco, como oportunidad para el ejercicio de localización de las acciones a desarrollar en el territorio, potenciar la incidencia a nivel subnacional e incorporar modalidades de trabajo que refuercen el desarrollo organizacional de los socios en el Chaco (impulsando su capacitación y la transferencia de conocimientos, promoviendo la sostenibilidad de organizaciones y su capacidad de interlocución).
- UNICEF Paraguay refuerza las capacidades municipales (en municipios priorizados durante la elaboración del próximo CPD) en monitoreo de políticas y presupuestos públicos territoriales sobre cuestiones sociales relacionadas con la infancia.

Dimensión organizacional

Internamente

- UNICEF Paraguay continúa potenciando una estructura de trabajo intersectorial entre programas con el fin de lograr mayor cohesión en el acompañamiento a las instancias clave de protección de la infancia en el Chaco (pe: CODENI, Consejos de educación).

Externamente

- La OCR promueve programas conjuntos entre agencias del SNU con el fin de mejorar la eficacia y complementariedad de la respuesta a problemáticas multidimensionales de pobreza y exclusión crónicas en el Gran Chaco (paraguayo y americano). El UNCT diseña una estrategia conjunta de movilización de fondos de posibles donantes con interés en el GChA (en concertación entre OCR, UNICEF, Development Coordination Office).

1 INTRODUCCIÓN

El propósito de la Valoración en Tiempo Real (VTR) es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el Gran Chaco Americano (GChA) para reposicionarse estratégicamente en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor, incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los Derechos Humanos. La VTR identifica desigualdades críticas en el cumplimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la COVID-19, así como recomendaciones de tipo programático enfocadas al GChA.

Por un lado, la VTR pretende apoyar a las Oficinas de país (OP) y a la Oficina Regional (LACRO) en su función de supervisión con respecto a la implementación de la respuesta a la COVID-19 y, en menor medida, la programación regular en el territorio del GChA. Por otro lado, bajo el liderazgo de las tres Oficinas de los Coordinadores Residentes (OCR) junto con otras agencias, UNICEF pretende contribuir a la estrategia trinacional para el GChA impulsada por el Sistema de Naciones Unidas (SNU).

La VTR inició en diciembre de 2021 con una fase de determinación del alcance que se prolongó hasta febrero de 2022. La fase de recolección de información y análisis de datos se cerró a mediados de abril de 2022. Los informes preliminares (tres informes nacionales y un informe subregional con óptica de GChA) fueron presentados a UNICEF (OP y LACRO) durante mayo y junio de 2022 en varios talleres de discusión y validación de hallazgos. La retroalimentación recibida de las OP y LACRO ha permitido la elaboración de las versiones finales durante junio 2022. Como parte del proceso de apoyo a la formulación de la estrategia trinacional GChA del SNU, se prevé la presentación de los informes a los equipos de país y otros actores clave durante el mes de julio 2022 .

Este informe presenta la valoración de la respuesta de UNICEF en el Gran Chaco Paraguayo. Se han elaborado otros dos informes sobre las respuestas de UNICEF en los territorios del Chaco boliviano y argentino y un informe de síntesis con óptica subregional (GChA), que incluye una revisión bibliográfica sobre las causas de la inequidad en el GChA. El presente informe se estructura en torno a las siguientes secciones:

- Respuesta de UNICEF en el Chaco paraguayo y contexto
- Propósito, objetivos, alcance y metodología de la VTR
- Hallazgos
- Análisis prospectivo
- Conclusiones
- Recomendaciones

2. RESPUESTA DE UNICEF EN EL CHACO PARAGUAYO Y CONTEXTO

2.1 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL CHACO PARAGUAYO

Mapa del Chaco paraguayo



Paraguay es un país con una superficie de 406.752 kilómetros y se sitúa en el corazón de América del Sur, compartiendo fronteras con Argentina, Bolivia y Brasil. La región occidental (Chaco) está constituida por los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes y representa el 60% de la superficie total del país, está habitada por sólo el 2,7% de la población total. De los aproximadamente 7,2 millones de paraguayos, el 56% son menores de 30 años y el 1,7% son de origen indígena. De acuerdo con el Plan Nacional de Pueblos Indígenas del Paraguay (PNPI, 2021) la población indígena que habita en el Paraguay comprende a 19 Pueblos Indígenas pertenecientes a 5 familias lingüísticas, con un total de 117.150 personas¹. Los datos del PNPI indican que, aproximadamente, 52.000 habitantes indígenas habitan en el Chaco paraguayo. Según el último censo de población indígena disponible, Presidente Hayes tiene 50 comunidades indígenas, Boquerón 46 comunidades y Alto Paraguay 26 comunidades. La población total en el Chaco paraguayo asciende a 220.805 personas, de las cuales 88.232 son NNA (que corresponden a los titulares de derechos de la infancia). No existen datos

demográficos desagregados sobre la población indígena en el Chaco pero a partir de estimaciones del censo 2012 se calculan unos 8.326 NNA indígenas chaqueños.

Paraguay es una república unitaria y descentralizada, dividida en 17 departamentos y 254 municipalidades, más la ciudad de Asunción². Aunque Paraguay ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios locales para incrementar la descentralización política, administrativa y fiscal, es un proceso todavía reciente³. La Constitución de 1992 y el Estatuto de las Comunidades Indígenas reconocen el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su cultura y a desarrollar su identidad étnica; a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa.

En términos de desarrollo social y sanitario, los indicadores estratificados de equidad disponibles, muestran que los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón presentan elevados grados de vulnerabilidad social, ya que se encuentran en niveles subóptimos en casi todos los indicadores. En términos de salud, los departamentos Alto Paraguay, Presidente Hayes y Boquerón son los que tienen los peores resultados en todos los indicadores considerados (en particular en salud materno infantil)⁴.

La zona Occidental o Chaco paraguayo es una de las regiones con mayor afluencia de empresas extractivas y donde se produce un sistemático proceso de deforestación para ampliar la frontera agrícola y ganadera. Su biodiversidad es la más amenazada por los cambios producidos en la región⁵. La falta de incidencia de

¹ No se cuenta con información oficial actualizada al respecto de la distribución de personas y pueblos indígenas en el territorio correspondiente al Chaco paraguayo. De acuerdo a la información oficial disponible del Censo Indígena de 2012 Respecto de la distribución poblacional según departamento, el 66,7% de la población indígena se encuentra asentada en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón, Canindeyú y Amambay. Los departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, Alto Paraguay, Concepción, San Pedro y Caazapá comprenden al 28,0%, y el restante 5,3% habita en los demás departamentos. La población indígena está asentada predominantemente en áreas rurales, un poco más del 91%. Entre los pueblos, los Maká y los Guaraní occidentales son los únicos grupos que residen, en su mayoría, en su mayoría, en área urbana (INE, 2014: 54-55).

² Constitución de 1992

³ OECD (2018), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>.

⁴ Tullo E, Lerea MJ, González R, Galeano J, Insfrán MD, Muñoz M, et al. Desigualdades sanitarias y sociales en la salud materna y del niño en Paraguay. Rev Panam Salud Publica. 2020;44:e107. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.107>

⁵ Ortega Ríos Guillermo; (2013) "Extractivismo en el Chaco Paraguayo". Editorial Diakonia. Asunción, Paraguay. Visto en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170331050929/pdf_1239.pdf

las jurisdicciones del estado ha facilitado el aceleramiento de esos cambios y procesos. La degradación ambiental afecta al acceso al agua y el saneamiento desde hace décadas, sobre todo a las áreas periurbanas y rurales marginales, poblaciones que viven en pobreza, comunidades dispersas, asentamientos y poblaciones indígenas del Chaco⁶.

Dado el impacto de las migraciones y la constante llegada de colectividades extranjeras, la población local percibe la pérdida de su identidad y de tradiciones, la amenaza al ecosistema que les provee el sustento de vida, pero a su vez, sobre el cual han consolidado una cultura ancestral. En la lucha por el sostenimiento de la identificación, las comunidades asisten a la presencia del delito, pillaje y situaciones propias de las movilizaciones humanas. El puesto de ingreso al país del Chaco paraguayo ha ido tomando preponderancia para el ingreso de población venezolana, convirtiéndose en el 3er puesto de control migratorio⁷.

Paraguay vive una la construcción de una de las mayores infraestructuras del continente, con el trazado del Corredor Vial Bioceánico o Ruta PY15, de este a oeste del Chaco paraguayo, formando parte del sistema vial que une al Océano Pacífico con el Océano Atlántico, conectando a Paraguay con Pozo Hondo en Argentina y Puerto Murtinho en Brasil. De acuerdo al MOPC (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones) el proceso considera tres componentes sociales: el Plan de Pueblos Indígenas (PPI), el Plan de Apoyo a las Comunidades Indígenas (PACI), liderado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Consorcio Vial Bioceánico, y el Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI)⁸. El PPI busca mitigar los posibles impactos ambientales y socioeconómicos en las comunidades indígenas, así como también, contribuir a la participación económica y social de las mismas⁹. Aunque por el momento no se han realizado investigaciones sobre el impacto negativo los líderes locales temen que la marea de camioneros y ganaderos propague el uso de drogas, la prostitución y los delitos menores. Estos riesgos, fueron también señalados por la mayoría de las personas entrevistadas en territorio (incluyendo autoridades públicas)¹⁰.

En materia de protección, varias organizaciones sociales y académicas coinciden en señalar que en el Chaco Paraguayo conviven situaciones de trabajo infantil¹¹, explotación laboral¹² ¹³y sexual, abuso sexual, trata de personas y criadazgo¹⁴. Estas vulneraciones de derechos se suman a las situaciones de maltrato, de violencia doméstica e intrafamiliar¹⁵, la discriminación y racismo entre los distintos grupos étnicos, y el consumo de alcohol y drogas o la violencia interna de algunas comunidades indígenas¹⁶. El último Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, 2021) reconoce los progresos en determinados ámbitos pero expresa preocupaciones en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Destaca la preocupación sobre el impacto de la degradación ambiental en las generaciones futuras y las formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco. En términos de infancia, destaca las diferencias de acceso a la educación que afectan a niños y niñas

⁶ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico (Plan Nacional de Desarrollo: 2014)

⁷ OIM (2019), Análisis de Datos sobre movilidad y residencias de venezolanos en Paraguay.

⁸ El marco de Planificación para Pueblos Indígenas (en adelante MPPI) es parte del Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) del Proyecto Conectividad y Transporte de Paraguay (en adelante Proyecto). Es una herramienta guía de análisis y procedimientos que deben realizarse para identificar y preparar planes de pueblos indígenas (en adelante PPI) para los subproyectos del Proyecto, en cuyas áreas se encuentren pueblos indígenas

⁹ En ese contexto fueron beneficiadas 14 comunidades reconocidas por el Estado Paraguayo, 11 de ellas pertenecientes a la jurisdicción de Carmelo Peralta, 2 al distrito de La Victoria, Alto Paraguay, y 1 comunidad de Tte. Irala Fernández, departamento de Presidente Hayes.

¹⁰ Según una publicación del diario Última Hora, se señala que líderes de las 11 comunidades ayoreo, cercanas a Carmelo Peralta afirman que la carretera presenta múltiples amenazas: desde accidentes de tránsito, cambios de gran impacto social y una mayor deforestación ilegal de las zonas tradicionales de caza y alimentación. Diario Última Hora, 7 de enero de 2022. "Diario británico alerta sobre amenaza de corredor bioceánico a bosque chaqueño y pueblo ayoreo". Visto el 15 de mayo de 2022 <https://www.ultimahora.com/diario-britanico-alerta-amenaza-corredor-bioceanico-bosque-chaqueno-y-pueblo-ayoreo-n2980556.html>.

¹¹ https://www.equaltimes.org/explotacion-infantil-domestica-en?lang=es#_YoQn6eJMLrc Visto el 17 de mayo de 2022

¹² <https://www.ultimahora.com/denuncian-explotacion-laboral-ninos-nativos-remota-estancia-n2773031.html> Visto el 17 de mayo de 2022

¹³ <https://www.ultimahora.com/esclavitud-laboral-rescatan-35-indigenas-abusados-el-chaco-n1039706.html> Visto el 17 de mayo de 2022

¹⁴ Arce Lucas et al (2019). Paraguay y la Unión Europea. SGP+ y el Trabajo Infantil Peligroso en Paraguay. CADEP, Asunción. <http://www.cadep.org.py/uploads/2018/08/SGP-y-el-Trabajo-Infantil-en-Paraguay.pdf> Visto el 17 de mayo de 2022

¹⁵ <https://www.cde.org.py/publicacion/insuficiencia-del-sistema-de-proteccion-ante-la-violencia-de-genero-domestica-e-intrafamiliar/> visto el 17 de mayo de 2022.

¹⁶ <https://www.iwgia.org/es/paraguay/4158-mi-2021-paraguay.html> Visto el 16 de mayo de 2022

indígenas y afroparaguayos, el impacto de la COVID-19 (incluyendo violencia en NNA), el porcentaje de niños y niñas aún no registrados, la elevada tasa de embarazos entre niñas de 10 y 19 años, las elevadas tasas de violencia sexual, la persistencia del trabajo infantil. Entre los pueblos originarios, las vulneraciones de derechos son generalizadas, críticas y persistentes.

En relación a los ODS Paraguay ha presentado en 2021 el segundo informe nacional voluntario sobre los ODS “Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente”¹⁷. El informe refleja los progresos obtenidos en buena parte de los indicadores propuestos pero al mismo tiempo reconoce las brechas y desigualdades persistentes en el país. Es importante destacar que el informe reconoce que el abordaje del enfoque de “No dejar a nadie atrás” requiere la mayor desagregación posible de las estadísticas, con el fin de poder identificar a las poblaciones más marginadas.

“Las estadísticas oficiales tradicionalmente se han venido reportando a partir de los promedios nacionales, excluyendo ciertas poblaciones que no son representativas en las fuentes de información por varias razones. Es por ello que Paraguay considera fundamental el fortalecimiento del sistema estadístico, por lo que se han redoblado los esfuerzos para abordar a mayor cabalidad este enfoque a través de la desagregación de datos estadísticos” (Segundo informe nacional voluntario sobre los ODS 2021)

2.2 COVID-19 Y ASPECTOS CLAVE DEL IMPACTO SOCIO SANITARIO

Desde el inicio de la pandemia hasta 25/6/2022 ha habido 660.841 casos confirmados y 18.994 fallecidos por coronavirus¹⁸. El Gobierno de Paraguay promulgó el Estado de Emergencia ante la pandemia y estableció medidas administrativas, fiscales y financieras para hacer frente al contexto de crisis. En la región del Chaco Paraguayo, la pandemia de COVID -19 se sumó a crisis anteriores que ya afectaban a los pueblos indígenas de esta región, que exacerbaban las persistentes desigualdades con respecto a otros sectores de la población, siendo niños, mujeres y personas con discapacidad los más afectados. Según UNICEF, las dificultades en el acceso al agua, debido a las condiciones climáticas, han sido evidentes durante la pandemia y han causado problemas importantes, especialmente en la prestación de servicios de salud óptimos. A esto se suma la escasa cobertura y la baja capacidad de los servicios de salud en los territorios indígenas, que, además, no suelen tener en cuenta aspectos multiculturales (pe: la información sobre las medidas de prevención y respuesta al COVID-19 no estaba disponible en formatos accesibles y no estaba traducida a los idiomas nativos).

En el primer trimestre de 2022, la variante ómicron causa la 3ra ola de contagios en el país que derivó a un aumento en la mortalidad, periodo en el cual se registraron la mayor cantidad de contagios en los departamentos de Boquerón, Pte. Hayes y en menor escala en Alto Paraguay. Actualmente, el país presenta un importante descenso de casos. Con respecto a la vacunación contra la COVID-19, los departamentos de Boquerón y Pte. Hayes se encuentra entre las regiones con coberturas críticas inferiores a 50%, incluyendo a población indígena, mientras Alto Paraguay ha alcanzado el 73 % de cobertura con 1ra dosis. La cobertura de vacunación del programa regular de inmunización ha descendido a niveles críticos durante la pandemia a nivel país. Al igual que en el resto del país, la pandemia visibilizó aún más la vulnerabilidad de grupos más excluidos pero también la necesidad de generar espacios de construcción de confianza con poblaciones con cosmovisiones distintas especialmente con relación a las vacunas. Luego de la flexibilización de las medidas sanitarias, los servicios de salud normalizaron su prestación de servicios, sin embargo la demanda de los usuarios aumentó muy lentamente y hasta la fecha no se ha logrado demanda similar a prepandemia.

Pueblos indígenas y COVID-19

Los datos de la Dirección Nacional de Salud Indígena (DINASAPI), continúan señalando un impacto más severo de la COVID-19 en el departamento de Boquerón y en los pueblos guaraníes (Ava Guaraní, Guaraní Occidental). De acuerdo a la Federación para la Autodeterminación para los Pueblos Indígenas (FAPI) la pandemia sacó a la luz situaciones concretas de exclusión social, especialmente en relación con la frecuente falta de agua y sequías que limita la posibilidad de mantener el “lavado de manos frecuente”, y por el costo, el acceso a medios de higiene y protección. En coordinación con organizaciones de la sociedad civil, se hizo

¹⁷ Ver sección Coherencia para el análisis del alineamiento entre las acciones de UNICEF y el marco de los ODS en Paraguay.

¹⁸ Sala de Situación Epidemiológica COVID-19. Dirección General de Vigilancia de la salud. Ministerio de salud y bienestar social

la socialización del protocolo sanitario de prevención de la COVID-19 con líderes de las comunidades indígenas en el Chaco y se conformó el Comité de Infección Intrahospitalaria en cuatro distritos para fortalecer los servicios ante la pandemia, mejorando la presencia del Consejo de Salud local en esas zonas. Se dispusieron de recursos para garantizar las atenciones extramurales a zonas alejadas por parte de la Unidad de Salud Familiar y el equipo regional.

La población indígena había sido incluida como parte de la segunda fase de vacunación, sin embargo, debido al retraso en la llegada de las vacunas, fueron postergados, generando desconfianza hacia el gobierno lo que sumado a las noticias falsas, contribuyó a un primer rechazo de las vacunas. La vacunación de la población indígena es un gran desafío y requiere de estrategias de comunicación participativa que aborde la desinformación relativa a vacunas adaptadas a la cultura de cada etnia.

2.3 PROGRAMAS REGULARES EN UN CONTEXTO DE CRISIS CRÓNICA

En la década (2010- 2020) previa a la pandemia, UNICEF ha implementado acciones en apoyo a la educación, la salud, el acceso al agua potable, la protección, en conjunto con varias instancias del Gobierno de Paraguay. En el año 2019 frente a la crisis climática y debido al gran nivel de inundaciones, se hizo posible el desembolso de recursos públicos para atender problemáticas de desarrollo de la primera infancia y se gestó una alianza con el sector privado¹⁹. En respuesta a la emergencia provocada por las fuertes lluvias, con el apoyo de la Cruz Roja Paraguaya y en colaboración con el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), UNICEF brindó atención psicosocial a NNA con énfasis en resiliencia²⁰. Se brindó apoyo a los docentes para implementar una estrategia de regreso a la escuela y desarrollar materiales educativos para prevención y respuesta a futuras emergencias.

La violencia contra la niñez es un desafío constante para el Paraguay y una de las principales acciones que ha apoyado UNICEF está vinculada al desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Protección de la Niñez y la Adolescencia, particularmente en lo referente a la instalación del sistema en el territorio por medio de las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI). La violencia sexual es un problema crítico que afecta principalmente a niñas y adolescentes, siendo el embarazo adolescente y las madres adolescentes una de sus consecuencias²¹. Al respecto, ha sido fundamental la creación del “Programa País” (apoyado por UNICEF)²².

En coordinación con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), se han desarrollado acciones en el Chaco Paraguayo para conocer el número de niños y niñas por fuera del sistema de escolaridad formal²³, hacer frente al rezago en la oferta de servicios educativos²⁴, o relevar información sobre el estado de las instituciones educativas. Otras acciones realizadas en el territorio chaqueño son los proyectos de “Prácticas de crianza en comunidades indígenas del Chaco Central” (2003), o “CHACO RAPÉRE” para el desarrollo de herramientas lúdico-pedagógicas para la educación socioambiental (2014).

¹⁹ UNICEF: Annual Report of Paraguay (2019).

²⁰ UNICEF. Annual Report of Paraguay (2019).

²¹ UNICEF: Annual Report of Paraguay (2019)

²² Para algunas comunidades indígenas el concepto de adolescencia occidental difiere de la costumbre indígena en la que se asumen responsabilidades de personas adultas. Sin embargo, un informe de la Coordinadora de Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA, 2016), entre las conclusiones, se observa que: En comunidades con más cohesión social y menos injerencia de religiones occidentales, las madres se han mostrado de acuerdo con la utilización de anticonceptivos occidentales, y ansían que sus hijos e hijas puedan acceder a una educación sexual más explícita; Tener un hijo “antes de tiempo” es romper con la “felicidad” propia de la niñez y la adolescencia, etapas donde la persona no tiene responsabilidades y deberes, y puede actuar libremente. El ideal de vida de los ancestros es ignorado por la juventud; En las comunidades con más densidad poblacional (Qom y Nivaclé), el embarazo adolescente crea una forma de discriminación contra la joven adolescente, ya que es muy frecuente que asuma la maternidad sola. La comunidad no sabe cómo hacer para que el joven adolescente se haga cargo de la paternidad; Los adultos y adultas sienten desprotección e incapacidad para afrontar cambios vertiginosos, con consecuencias como la creciente prevalencia del embarazo precoz; y, La percepción de la población adulta es que el embarazo precoz carga de responsabilidades a la familia nuclear, acentúa las condiciones de pobreza e incide en las posibilidades educativas de la madre. La investigación “Embarazo adolescente en Comunidades Indígenas del Paraguay. Percepciones desde las cosmovisiones Ayoreo, Ava Guaraní, Qom y Nivaclé” puede ser descargada de <https://goo.gl/4yWh4v>

²³ UNICEF: Annual Report of Paraguay (2014)

²⁴ Tasa de analfabetismo calculada para la población de 15 años y más de edad que no haya concluido el 2° grado de la educación primaria.

Las situaciones de emergencia recurrente se han presentado no sólo en el área de educación sino en salud, especialmente con el incremento de la mortalidad materno – neonatal, razón por la cual UNICEF lanzó una campaña de comunicación en el marco del compromiso “una Promesa Renovada”, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

UNICEF ha apoyado el fortalecimiento de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)²⁵ para conocer y gestionar la información sobre la capacitación de funcionarios del sector de agua y saneamiento, y proyectos a desarrollar en por ejemplo en las escuelas, por medio de ONG en contexto de emergencia.

A fines del año 2018, se instaló en el país el Sistema de Protección Social “Vamos!”, como una política pública destinada a propiciar la inclusión social de la población en situación de vulnerabilidad. Las acciones de articulación se implementan en cuatro ciudades del país, una de ellas es Mariscal Estigarribia²⁶.

2.4 ACCIONES DE EMERGENCIA EN RESPUESTA A LA PANDEMIA EN EL CHACO PARAGUAYO

La respuesta de UNICEF a la pandemia en las provincias chaqueñas se ha articulado de dos maneras diferentes. En primer lugar, a través de acciones de apoyo a la respuesta del gobierno que cubren todo el territorio y que, con mayor o menor intensidad, han beneficiado a las provincias chaqueñas. El plan de respuesta de UNICEF Paraguay a la pandemia establecía una priorización geográfica a nivel de ciudades que no incluía localidades del Chaco Paraguayo. En segundo lugar, UNICEF ha apoyado la respuesta nacional mediante la implementación de proyectos de emergencia específicamente diseñados y dirigidos para responder a necesidades del Chaco paraguayo (p.e: ruralidad, pueblos originarios).

El apoyo de UNICEF a los planes de respuesta del gobierno de la nación ha incidido en decisiones, programas o actuaciones públicas que han alcanzado a las localidades chaqueñas. Las acciones de alcance nacional apoyadas por UNICEF más destacadas incluyen: i) Abogacía e incidencia, ii) Generación de evidencia, iii) Comunicación de riesgos y participación comunitaria, iv) Prevención de la COVID-19, v) continuidad de servicios sanitarios y vacunación, y continuidad educativa, v) Acceso a servicios de protección. No obstante, la VTR no ha dispuesto de información que permita valorar en qué medida el apoyo de UNICEF a acciones nacionales durante la pandemia ha tenido alcance o efectos sobre el Chaco Paraguayo²⁷. La VTR tampoco ha dispuesto de marcos lógicos o de monitoreo específicos de las acciones de UNICEF en el Gran Chaco Paraguayo, ni de los programas regulares ni de la respuesta de emergencia. La VTR ha dispuesto únicamente de la formulación del proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes” y de datos parciales de actividades y progresos del proyecto reportados hasta diciembre 2021²⁸. Asimismo, la VTR no ha dispuesto de datos presupuestarios desglosados de la respuesta a la pandemia a nivel territorial que pueden dar una indicación de la inversión financiera en el Chaco Paraguayo. La excepción es el proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes”, que representa una aportación financiera de ECHO de 700.000 USD para los dos países (Bolivia y Paraguay).

Durante los años de pandemia, las iniciativas apoyadas por UNICEF más relevantes en el Chaco paraguayo se han enfocado específicamente al fortalecimiento de la respuesta a COVID-19 en materia de acceso a la educación, agua, saneamiento e higiene²⁹, salud y resiliencia de las comunidades en general y del contexto

²⁵<https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/realizan-un-repaso-de-la-cooperacion-tecnica-de-unicef-en-materia-de-agua-y-saneamiento>

²⁶https://www.gabinetesocial.gov.py/noticia/618-vamos-permitira-el-acceso-integral-a-prestaciones-sociales-que-mejoren-la-calidad-de-vida-de-la-gente.html#.YoQu_ujMLrc visto el 16 de mayo de 2022

²⁷ Ver anexo 9 - Apoyo de UNICEF a los planes nacionales de respuesta a la COVID-19: evidencia disponible y apreciación de su alcance a nivel del Chaco

²⁸ El primer informe de avance presenta la descripción de las actividades iniciales (cualitativamente) pero la mayoría de indicadores presentan indicadores con valor cero.

²⁹ La recopilación de datos sobre las condiciones de agua, saneamiento e higiene en 6200 escuelas (el 78 % de las escuelas a nivel nacional), en 57 unidades de salud de la familia (USF) y 4 hospitales en Asunción y el departamento Central brindó al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación información clave para la implementación de acciones para mejorar los servicios. El mecanismo de recolección de datos fue diseñado en colaboración con la Mesa Interinstitucional de Agua y Saneamiento (dependiente del

educativo en particular. El proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes” introduce por primera vez una componente de resiliencia y cambio climático en el ámbito de la educación secundaria. La tabla siguiente presenta las principales intervenciones de UNICEF en el Chaco Paraguayo durante la pandemia, incluyendo zonas de implementación, titulares de obligaciones y otros actores clave.

Tabla 1 Principales intervenciones de UNICEF en el Chaco Paraguayo durante la pandemia

SECTOR	INTERVENCIONES O PROGRAMAS UNICEF	ZONAS DE IMPLEMENTACIÓN	TITULARES DE OBLIGACIONES Y SOCIOS CLAVE
Educación	Retorno seguro a las escuelas y permanencia escolar 2020 – 2022: apoyar a 63 escuelas en el Departamento de Boquerón, fortaleciendo la respuesta municipal y comunitaria en ASH y la sensibilización para la prevención COVID-19	Asunción, Central, Chaco Central y Caaguazú.	Titular de obligaciones: Ministerio de Educación y Ciencias Socios: Mingara, TECHO, Hábitat para la humanidad, Oguasu y Cruz Roja Paraguay
	Proyecto “Ñahendumi” (2020): fortalecimiento de la enseñanza y el aprendizaje de las escuelas indígenas por medio de herramientas alternativas de enseñanza a través de podcast en articulación con el MEC	Comunidades indígenas del Chaco Paraguayo	Titular de obligaciones: Ministerio de Educación y Ciencias, Instituto Nacional de Estadística (INE)
Educación, agua y protección	Proyecto “Niños y niñas indígenas del Gran Chaco preparados para las emergencias (escuelas resilientes y seguras)” ³⁰ – ECHO 2 (2021 - 2022) ³¹ El proyecto tiene tres ejes principales: Educación en emergencias, Fortalecimiento del sector educativo y preparación para enfrentar los efectos del cambio climático y Fortalecimiento del sistema de protección infantil.	Mariscal Estigarribia, Filadelfia y Tte. Manuel Irala Fernández	Titular de obligaciones: Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de la Niñez
Salud, agua y saneamiento	Proyecto “Fortaleciendo capacidades en los servicios de salud y comunidades vulnerables del Chaco paraguayo en respuesta a la pandemia por COVID-19” (2021 – 2022) : asistencia humanitaria a comunidades indígenas y otra población vulnerable en alto riesgo de COVID-19 a través de un enfoque integrado y adaptado centrado en Salud y WASH, así como acciones complementarias en nutrición y C4D.	Chaco Paraguayo	Titular de obligaciones: Ministerio de Salud y Bienestar Social
Salud, agua y saneamiento (proyecto regional multi país bueno)	Asistencia humanitaria integral en Salud y WASH para apoyar a la población indígena y vulnerable altamente afectada por el COVID-19 en Sudamérica – ECHO 3 (2022).	Boquerón, Presidente Hayes, Alto Paraguay	Titular de obligaciones: Secretariado nacional de emergencias, Ministerio de la niñez, Ministerio de la salud, Asociación de municipalidades del Chaco central

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) ha asumido el rol principal de coordinación de todas las instituciones gubernamentales con competencias implicadas en la respuesta a la pandemia y a los cooperantes internacionales. El MSPyBS coordinó el Centro de Operaciones de Emergencia y activo el Plan Nacional de Respuesta a la Pandemia a Virus Respiratorios 2020 como estrategia multisectorial. Asimismo, dirigió la "Mesa de Trabajo de Emergencia Sanitaria" en la que participó el SNU. Adicionalmente, se constituyeron mesas de trabajo temáticas (p.e: Mesa Social para el análisis del impacto socioeconómico

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones), y fue validado por el Ministerio de Educación y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Los datos recopilados de cada centro educativo se integrarán en el Sistema de Información del Ministerio de Educación y se vincularán a los registros individuales de estudiantes, fortaleciendo el proceso anual de micro planificación en las escuelas. (informe de actividades 2020, UNICEF)

³⁰<https://www.unicef.org/paraguay/comunicados-prensa/unicef-y-uni%C3%B3n-europea-preparan-escuelas-del-chaco-para-enfrentar-emergencias> Visto el 9 de Mayo de 2022.

³¹ Proyecto conjunto con UNICEF Bolivia

del COVID 19; mesa de proceso de reforma del estado post-pandemia) que han estado coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La mesa técnica de WASH ha estado co-liderada por UNICEF.

La situación de emergencia decretada por la pandemia requirió la activación de mecanismos de coordinación inter-institucional, involucrando a distintos ministerios así como a autoridades departamentales y municipales. Así por ejemplo, el Ministerio de Economía y el Banco Central de Paraguay lideraron las políticas e iniciativas económicas de mitigación (p.e: prórroga del pago de servicios públicos y de impuestos sin recargos, comercio electrónico, apoyo a pequeñas y medianas empresas, reducción de la tasa de interés, etc). El Gabinete Social de la Presidencia de la República lideró las iniciativas sociales con la puesta en marcha del programa de asistencia alimentaria 'Ñangareko', el programa de transferencias condicionadas 'Tekoporã' y el programa 'Pensión Alimentaria a Adultos Mayores'. El resto de ministerios también adoptaron iniciativas sectoriales.

UNICEF estableció acuerdos con nuevos socios, que desempeñaron un rol clave para ampliar la capacidad de respuesta de UNICEF en el país, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, sector privado, y academia (p.e: Dequeni, Cruz Roja Internacional y Paraguaya, Alter Vida, FortaleSer, TECHO, Habitat for Humanity, Pastoral Social Arquidiocesana (CARITAS), Fundación Alda y OMAPA, Pacto Global, sociedades científicas, Red de Educadores Católicos, Conferencia de Religiosos del Paraguay, Rotary Club, Asociación de Scouts del Paraguay, Club de Leones, cooperativas, entre otras).

3 PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA VTR

3.1 PROPÓSITO Y OBJETIVOS

El propósito de la VTR es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el GChA para contribuir a su posicionamiento estratégico en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor (SNU, actores públicos y privados), incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los derechos humanos. Este informe se enfoca en el Chaco paraguayo pero se han elaborado dos informes para el Chaco de Argentina y Bolivia. Se han sintetizado hallazgos comunes y una visión general en un informe multi-país y con óptica de ecorregión. La VTR busca cinco objetivos principales:

1. Analizar el contexto y las causas estructurales de la inequidad en el “Gran Chaco”.
2. Valorar la adaptación y el desempeño de UNICEF en la respuesta a la COVID-19 en los territorios chaqueños.
3. Recuperar aprendizajes de la experiencia de los programas regulares de UNICEF en los territorios chaqueños durante la última década.
4. Identificar retos y oportunidades emergentes en el GChA en términos de políticas públicas, transformación institucional y social, desafíos para los derechos de NNA y sus comunidades.
5. Informar los posibles ajustes a los planes 2022 y 2023 de las OP, proporcionar datos sobre el GChA para la preparación de los próximos CPDs de Bolivia y Paraguay y contribuir, indirectamente, a la planificación de las Oficinas de la Coordinación Residente del SNU.

3.2 USUARIOS

Los usuarios directos incluyen a UNICEF (a dos niveles: LACRO y OP – Argentina, Bolivia, Paraguay) y organizaciones socias. En el caso de Paraguay, los hallazgos de la VTR podrán informar la elaboración del próximo CPD (previsto en 2023). Los usuarios indirectos incluyen la OCR, administraciones públicas relevantes, las comunidades seleccionadas en provincias chaqueñas o sus representantes, y potenciales donantes. En el caso de la OCR, la VTR genera información que contribuirá al proceso de formulación de la estrategia tri-nacional para el GChA impulsada por el SNU³².

3.3 ALCANCE

A raíz de la revisión de los TdR, y en concertación con UNICEF, se ha realizado una fase de definición del alcance de la VTR durante de diciembre 2021 y enero 2022 que ha incluido entrevistas a los equipos de UNICEF, a las OCR en los tres países y a algunos actores nacionales clave. Así mismo, se ha organizado un taller de discusión del alcance y un taller de validación del enfoque y metodología propuestos con las tres OP. Como resultado de dichas discusiones, se han introducido cambios que afectaron al enfoque general del ejercicio y al alcance temporal, tal y como resume la tabla siguiente.

Tabla 2 *Modificaciones principales introducidas a la VTR*

Cambios	Previsto en los TdR	Planteamiento adoptado
Enfoque general	Valoración en tiempo real	Ejercicio híbrido ³³ combinando aspectos de valoración en tiempo real, evaluación programática “acotada”, análisis prospectivo y elementos de “developmental evaluation”
Alcance temporal	Enero – Diciembre 2021	2020 – 2021 (pandemia COVID-19) 2010 – 2020 (2 CPDs previos) para evaluación programática acotada. 2022 en adelante (prospectiva)

³² Ver sección Usuarios en Nota metodológica

³³ Combina aspectos de tiempo real, valorativos de programas, prospectivos y de “developmental evaluation”

Alcance geográfico	10 zonas en total de los tres países (sin precisar localidades)	Se mantienen las 10 zonas previstas y se amplía a localidades adicionales para el trabajo de terreno.
Informantes	16 informantes	167 informantes identificados

La VTR analiza la respuesta de emergencia de UNICEF a la pandemia durante 2020 y 2021, en términos de adaptación y desempeño frente al impacto de la COVID-19 en comunidades seleccionadas de provincias chaqueñas, con énfasis en comunidades rurales, indígenas y otras localidades que presenten índices de vulnerabilidad y barreras al pleno ejercicio de derechos de NNA. Los programas regulares adaptados al contexto pandémico implementados en el Chaco paraguayo incluyen los sectores de salud y nutrición, agua y saneamiento, educación, protección, inclusión social³⁴. Este análisis retrospectivo no ha sido una evaluación "clásica" de los programas ejecutados, sino una recuperación de los aprendizajes de UNICEF, en la medida en que la información ha estado disponible a través de CPD, informes anuales e informantes.

El alcance temporal inicial del análisis retrospectivo era el año 2021, y a partir del proceso realizado en la fase de definición de alcance incluye ahora los dos años de pandemia (2020-2021). También se ha ampliado, con menor detalle, a la última década. El análisis retrospectivo se basa en la revisión documental de los CPD previos, los informes anuales de UNICEF y las entrevistas a informantes con conocimiento histórico del trabajo de UNICEF en el Chaco. En segundo lugar, se ha incluido un análisis prospectivo con el fin de identificar retos y oportunidades emergentes en el GChA para UNICEF.

El área geográfica objeto de análisis es el Chaco Paraguayo, que incluye los departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes, donde se han concentrado la mayor parte de las acciones de UNICEF de respuesta a la pandemia y programas regulares.

3.4 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

El análisis retrospectivo está estructurado en torno a cuatro criterios de evaluación, basados en las definiciones de OCDE / CAD (pertinencia, coherencia, eficacia) y ALNAP (coordinación) y nueve preguntas de evaluación principales³⁵. La mención al Sistema de Naciones Unidas (SNU) en algunas preguntas de evaluación se refiere especialmente a la coordinación entre UNICEF y el SNU en su conjunto, pero en ningún caso ha pretendido analizar las estrategias o intervenciones de cada una de las agencias en cada uno de los tres países en los diferentes sectores de intervención. Se han añadido cuatro preguntas adicionales para captar los aprendizajes de UNICEF derivados de la respuesta a la pandemia y también sobre programas regulares anteriores. Para cada pregunta se han formulado parámetros para la formación del juicio (20 parámetros en total). El Anexo 2 presenta las preguntas de evaluación incorporadas en una matriz de evaluación. El análisis retrospectivo incluye un apartado de aprendizajes subdividido en lecciones aprendidas derivadas de la pandemia y en lecciones aprendidas de programas regulares previos. La matriz de evaluación incluye también tres preguntas para estructurar el análisis prospectivo.

3.5 METODOLOGÍA

3.5.1 Marco conceptual

La fase de definición del alcance de la VTR ha introducido cambios en el diseño y marco evaluativo previsto inicialmente en los TdR³⁶. La VTR usa un diseño no experimental, utiliza como referencia los criterios del CAD – OCDE y ALNAP, incorpora el marco regional en materia de derechos humanos y derechos de la infancia, de protección de los pueblos indígenas, así como otros referentes internacionales que pudieran ser de relevancia. La VTR estructura el análisis en tres niveles diferenciados pero interrelacionados

³⁴ Ver sección siguiente sobre la respuesta programática de UNICEF

³⁵ Bajo el criterio de eficacia se han identificado las dimensiones de valor agregado en la respuesta de UNICEF en el GChA en torno a las cuales hay razonable coincidencia entre informantes.

³⁶ Ver sección precedente.

(estratégico, programático y organizacional), con el fin de contribuir a la reflexión de UNICEF sobre el reposicionamiento en el GChA a nivel de OP y de LACRO, tal y como refleja el gráfico siguiente.

Diseño de la VTR



3.5.2 Enfoques

El equipo de la VTR ha adoptado un rol de apoyo y un enfoque constructivo a través de métodos de recolección de datos tipo "huella ligera" y de "indagación apreciativa" orientados a reconocer los esfuerzos realizados con el fin de identificar qué está funcionando bien, cuáles son los principales cuellos de botella y cómo aprovechar aprendizajes. La VTR ha ajustado sus modalidades de recogida de datos y de retroalimentación a UNICEF, socios y otros actores en función de la evolución de la pandemia, factores contextuales y de las oportunidades de interacción.

El enfoque de la VTR ha estado orientado a la utilización de los resultados por parte de UNICEF, SNU y socios para nutrir sus decisiones estratégicas y operacionales, así como ajustar sus intervenciones mediante ejercicios de retroalimentación regulares. La VTR ha organizado tres talleres con los equipos de UNICEF Paraguay; el primero para definir el alcance de la VTR, el segundo para validar el enfoque metodológico propuesto y el tercero para validar los resultados y priorizar recomendaciones. La VTR ha tenido la oportunidad de participar en los talleres de reflexión de los equipos de país de NNUU sobre la formulación de la estrategia trinacional para el GChA y de elaboración de los informes locales sobre los ODS en el Chaco, impulsados por la OCR.

Uno de los marcos de referencia metodológicos para la VTR ha sido el enfoque de "developmental evaluation"³⁷, a partir del cual se han adoptado algunos de sus elementos esenciales. Asimismo, la VTR se ha basado en el marco de referencia los Compromisos Básicos para la Infancia (CBI) de UNICEF (2020), como política organizacional en materia de acción humanitaria y defensa de los derechos de NNA. Los CBI han servido de orientación para la VTR, integrando el enfoque de derechos (Convención sobre los Derechos del Niño - CDN) y la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La VTR ha tomado en consideración en qué medida las barreras y los factores de vulnerabilidad asociados a la edad, el género, la discapacidad, u otros determinantes, se han integrado en la planificación y en las intervenciones tanto de UNICEF como de sus socios. El análisis integra los marcos y políticas de UNICEF en materia de rendición de cuentas a las comunidades afectadas³⁸, así como las orientaciones de UNEG sobre igualdad de género y empoderamiento.

³⁷ Adaptado de: Patton MQ et al. (2015). Developmental Evaluation Exemplars – Principles in Practice. Guilford Press.

³⁸ "Accountability to Affected Populations", en inglés

Teniendo en cuenta la diversidad sociocultural del Gran Chaco Paraguayo, la VTR ha tomado en consideración los marcos internacionales y regionales del derecho internacional sobre el respeto y protección de los pueblos indígenas, en particular el Convenio N° 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. Además de estas fuentes de derecho, se han consultado las orientaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, y el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por otro lado, la VTR se alinea con el principio de “no dejar a nadie atrás” dado que las preguntas de evaluación se diseñaron con el fin de garantizar que se recopilara información o datos al respecto. Asimismo, se contemplaron aquellas situaciones que pudieran dar cuenta de la situación de grupos específicos en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, entre otras) en la metodología.

En línea con las directrices del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), el equipo ha aplicado un enfoque participativo a lo largo de toda la VTR, buscando la opinión activa de las partes interesadas. Desde la fase inicial, se ha consultado a los equipos de UNICEF y a los Equipos de País de NNUU en varios talleres y otros actores para discutir y definir el alcance, la utilización y el enfoque metodológico de la VTR.

3.5.3 Métodos de recolección de datos

La VTR ha combinado recolección de datos tanto presencial como en remoto. Las condiciones de salud pública han determinado el trabajo en terreno en las localidades seleccionadas y la accesibilidad a determinados informantes. El equipo de la VTR ha respetado las directrices de UNICEF y de las autoridades sanitarias en materia de salud pública y las decisiones de las comunidades participantes. La VTR ha utilizado una combinación de métodos mixtos para la recolección de información, aunque se ha basado principalmente en datos cualitativos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, dado que la fase de alcance detectó escasez de indicadores o parámetros de medición cuantitativos relacionados con la respuesta de UNICEF en el territorio chaqueño. Los métodos de recogida de datos han incluido:

- **Entrevistas con actores clave:** Se han entrevistado a 39 informantes, 54% mujeres y 46% hombres a través de entrevistas semiestructuradas³⁹. La modalidad de las entrevistas ha sido en un 87% en remoto y 13% presencial. La VTR ha intentado disponer de representatividad de diferentes tipos de organizaciones y puntos de vista. Los actores clave se agruparon en cinco tipos de organizaciones, excluyendo UNICEF (Administración pública, OSC o de base comunitaria o pueblos originarios, SNU, organización internacional y Universidad). Los informantes fueron seleccionados por medio de un muestreo dirigido en función del tipo de organización, programa/s con el que trabajó/tuvo contacto, diversidad geográfica, a fin de abarcar para cada programa una diversidad de perspectivas (p.e: sector público, sociedad civil, otros). Se recurrió a contactos de UNICEF en primera instancia, luego a contactos del equipo de la VTR y cuando fue necesario y fértil a la técnica de “bola de nieve”⁴⁰. La tabla siguiente presenta la desagregación de entrevistas por tipo de organización entrevistada.

Tabla 3 Informantes entrevistados por tipología de organización, modalidad de entrevista y género.

	Entrevi- stados	Desagregación de personas entrevistadas			
		Remoto	Presencial	F	M
Administración pública	22		22	9	13
OSC, base comunitaria, pueblos originarios	9		9	4	5
Org. Internacional	1	1		1	
SNU	5	4	1	3	2
SNU - UNICEF	2		2	1	1
Universidad-Expertos					
TOTAL	39	5	34	18	21

³⁹ Ver Anexo 3 - Lista de organizaciones entrevistadas.

⁴⁰ Ver Anexo 3 - Lista de organizaciones entrevistadas.

- **Revisión documental:** La revisión documental ha incluido unos 150 documentos, de los cuales 60 aproximadamente son de UNICEF. La revisión documental ha incluido un análisis acotado sobre el enfoque de derechos para apreciar el alineamiento entre las acciones de UNICEF e instrumentos del sistema regional de DDHH (sentencias de la CIDH e informes de los Relatores especiales)⁴¹.
- **Observaciones:** El equipo de la VTR ha podido visitar las localidades de Mariscal Estigarribia, Filadelfia, Loma Plata y Neuland en el Departamento de Boquerón; Campo Aceval e Irala Fernández en Presidente Hayes, además de comunidades indígenas en ambos Departamentos y entrevistas en la Ciudad de Asunción, Capital del Paraguay. La priorización de las localidades y comunidades a visitar en el Chaco paraguayo⁴² para la fase de terreno se ha realizado tomando en cuenta indicadores socioeconómicos, los programas de emergencia o regulares en curso, las orientaciones de UNICEF y de otros informantes. Las visitas de campo se realizaron entre el 7 y 11 de marzo de 2022⁴³.
- **Talleres de análisis y discusión:** la VTR organizó un primer taller de presentación del alcance (18/1/2022) y un segundo taller de validación de enfoque y metodología (10/02/2022) con la OP. El taller de validación se aprovechó para captar la visión de la OP en relación al interés y la viabilidad del abordaje integral, el enfoque trinacional, los programas conjuntos y las alianzas con actores locales en el GChA. Se ha realizado un taller discusión y validación de resultados y priorización de recomendaciones (6/7/2022). El informe de la VTR ha sido revisado por la OP para contribuir a la elaboración de la versión final. Está por definir la presentación del ejercicio VTR al SNU como parte de la articulación con el proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA liderada por las OCR. Está también por definir el formato y modalidad de retroalimentación a socios y comunidades.

3.5.4 Análisis, triangulación y validación de datos

El análisis de los datos se ha basado en las notas recogidas durante la revisión documental, las entrevistas, las observaciones sobre el terreno y los talleres organizados. La ausencia de marcos programáticos, de resultados o monitoreo, la diversidad de programas / sectores apoyados por UNICEF y el enfoque de UNICEF dirigido a reforzar servicios sociales (liderados por administraciones públicas) ha motivado la adopción de una perspectiva de análisis de contribución. Los datos cualitativos (y de manera muy limitada, los datos cuantitativos) recogidos a través de las diferentes herramientas y tipología de informantes han permitido constatar la contribución de UNICEF a políticas públicas más amplias, expuestas a otros múltiples factores que inciden en su gestión y eficacia, pero no medir o atribuir su alcance.

Los datos cualitativos recogidos se han organizado en una matriz de evidencia (basado en las preguntas de evaluación) para sustentar los hallazgos y las conclusiones. La matriz de evidencia ha sido revisada semanalmente por el equipo de la VTR para comprobar la coherencia y la complementariedad entre los hallazgos. Se han programado sesiones de trabajo para validar los hallazgos y análisis individuales de cada miembro del equipo. La VTR ha intentado aplicar las directrices del UNEG, UNICEF y UN-SWAP en relación con el enfoque de género y equidad, pero la desagregación y disponibilidad de datos ha sido limitada.

La triangulación de la información y la discusión y validación en talleres son los mecanismos principales de validación. Los datos y las conclusiones se han agregado y revisado por pregunta de evaluación y se han triangulado por tipo de datos (primarios y secundarios), método de recogida de datos, fuente de información o tipo de informante y evaluador. El proceso de análisis y validación se ha complementado con reuniones de trabajo entre el equipo de la VTR y las OPs durante la redacción del informe de VTR.

3.5.5 Control y procedimientos de calidad

Los estándares de calidad de la VTR se basan en los parámetros de calidad de UNICEF y del Global Evaluation Reports Oversight System (GEROS), en las guías y directrices de UNEG y UNICEF, así como en las buenas prácticas de la comunidad internacional (ALNAP, OCDE/CAD). La VTR ha seguido las orientaciones sobre la integración de los principios de igualdad de género y derechos humanos establecidas en el manual del

⁴¹ Ver anexo 7_ Análisis del enfoque de derechos en las acciones de UNICEF

⁴² Ver Anexo 6 - MENTI interés y viabilidad abordaje en el GChA paraguayo.

⁴³ Ver Anexo 8 - Informe Visita de terreno del Chaco Paraguayo.

UNEG. El control de calidad se ha llevado a cabo a lo largo de todo el proceso de VTR en dos ámbitos: internamente, por el equipo de la VTR mediante procesos de autoevaluaciones. Externamente, por los servicios de UNICEF, en particular por las OP y el Servicio de Evaluación de la Oficina Regional. El borrador del informe de VTR se ha distribuido a UNICEF para su revisión interna.

3.5.6 Consideraciones de ética

La VTR está alineada con las directrices éticas de UNICEF⁴⁴, el Código de Conducta de UNEG⁴⁵, el Código de conducta de proveedores de NNUU⁴⁶ y las directrices y buenas prácticas internacionales de referencia en cuestiones éticas para procesos de control de calidad, evaluación e investigación, que no prevén la necesidad de una aprobación ética siempre y cuando se aseguren determinados principios⁴⁷. En concertación con UNICEF, la VTR no ha realizado consultas con NNA y, por tanto, no ha sido necesario la participación de un comité ético.

La VTR ha sido implementado considerando principios de independencia, imparcialidad, credibilidad, conflictos de interés y rendición de cuentas. Aunque se aplicó un enfoque participativo tipo “developmental approach”, el equipo de la VTR actuó con independencia de los oficiales de UNICEF. La interacción frecuente con las partes interesadas de la evaluación también aseguró un proceso transparente contribuyendo a la rendición de cuentas. La credibilidad se ha construido a partir de la consulta de múltiples actores, instituciones y/u organizaciones, la revisión de documentos (internos y externos) y literatura científica, la triangulación (tipo de datos, tipo de herramienta, tipología de informantes, entre pares), y recurriendo a instancias de validación y retroalimentación continua. El equipo de la VTR declara no haber tenido conflictos de interés, ha mantenido su imparcialidad, ha dispuesto de formación adecuada para su actuación y ha buscado un equilibrio entre las diferentes perspectivas. Para todas las entrevistas se solicitó el consentimiento informado y se aseguró su confidencialidad y anonimato. En el momento de la redacción del presente informe, está pendiente de definir el mecanismo de retroalimentación a socios y comunidades, lo que puede afectar al nivel de rendición de cuentas previsto inicialmente.

3.5.7. Limitaciones y medidas de mitigación.

Las limitaciones que han afectado el desarrollo de la VTR han motivado la adopción de medidas de mitigación que han sido acordadas entre el equipo VTR y UNICEF. Anexo 4 presenta las limitaciones y las medidas de mitigación.

⁴⁴ UNICEF: Procedures for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis (2015).

⁴⁵ UNEG: Code of Conduct for Evaluation in the UN system (2008).

⁴⁶ UN Supplier Code of Conduct (2018).

⁴⁷ DFID ethical guidance for research, evaluation and monitoring activities (2019).

4 HALLAZGOS

4.1 PERTINENCIA

Resumen de la valoración de pertinencia

Los datos disponibles indican que las intervenciones de UNICEF (y, por deducción, del SNU) en el Chaco paraguayo siguen siendo relevantes para proteger los derechos de NNA, teniendo en cuenta que la pandemia ha agravado vulneraciones de derechos preexistentes; pesar de avances sectoriales en los últimos años y mitigaciones durante la pandemia, las inequidades en el Chaco siguen siendo crónicas y sistémicas⁴⁸.

UNICEF y el SNU en Paraguay han realizado un esfuerzo importante para generar evidencia, monitorear la evolución en las necesidades e incidir en la toma de decisiones programáticas propias (UNICEF y SNU) y de las administraciones públicas. No obstante, se han identificado escasos estudios realizados por UNICEF y SNU específicos al Chaco o que presenten desagregación territorial suficiente. Las principales contribuciones de UNICEF específicas al Chaco y a las necesidades de infancia, han sido la elaboración de un diagnóstico situacional de NNA con protocolos de derivación para casos de protección y las consultas realizadas a NNA en Boquerón durante la formulación del proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes”.

La modalidad de trabajo en remoto adoptada por UNICEF (y SNU) permitió la observancia de las intervenciones a nivel nacional, aunque las limitaciones tecnológicas y la brecha digital existente en el Chaco Paraguayo constituyeron una limitación significativa. A pesar de las dificultades, un elemento destacado es el recurso de la OP a nuevas tecnologías para poner en marcha herramientas de asistencia y de monitoreo en remoto (p.e: KoBo, WhatsApp, apoyo a líneas telefónicas). Desde el inicio de la pandemia, UNICEF amplió el espectro de socios nacionales para reforzar su capacidad de respuesta, aunque se identifican pocos socios locales nuevos en el Chaco.

4.1.1 ¿Cómo UNICEF y el SNU han determinado las necesidades y la situación en derechos de NNA y comunidades vulnerables en el Chaco durante la pandemia (2020 y 2021)?

Poco después del inicio de la pandemia (mayo 2020) UNICEF apoyó una primera encuesta sobre la percepción de las familias paraguayas acerca del impacto del COVID-19, las prácticas llevadas adelante por las instituciones de Gobierno y la valoración que las personas tenían de las mismas. Con el relevamiento también se pretendió indagar acerca de los conocimientos, actitudes, prácticas e imaginarios que circulaban en la sociedad paraguaya acerca de la enfermedad, específicamente de familias que tienen niñas, niños y/o adolescentes bajo su cuidado⁴⁹. El seguimiento de la encuesta permitió identificar que, con el cambio en las medidas de contención gubernamentales (levantamiento de restricciones) a finales de 2020, se produjo una merma en las acciones de prevención. Este primer estudio se complementa con el relevamiento del ICSO (Instituto de Ciencias Sociales) sobre el efecto del COVID-19⁵⁰ en niños y adolescentes, incluyendo las desigualdades en el acceso a la educación a distancia y los riesgos de deserción escolar e interrupción de la atención de la salud. Los datos de ambos estudios fueron ampliamente difundidos e informados para el debate público y las autoridades de alto nivel (MoH y MoE)⁵¹.

Por otra parte, UNICEF realizó una encuesta a nivel nacional, realizada en 6.200 escuelas para relevar información sobre condiciones de agua y saneamiento, que ayudó a hacer ajustes en el protocolo y a

⁴⁸ Ver secciones sobre Breve caracterización del Chaco, riesgos y vulnerabilidades emergentes, anexo sobre el análisis del enfoque de derechos, informes de UNICEF, del SNU (en particular OACNUDH), de OSC y organizaciones indígenas, determinadas estadísticas nacionales sectoriales (pe: salud), entre otras fuentes.

⁴⁹ Unicef: (2020). Conocimientos, actitudes y prácticas de comportamiento de familias paraguayas sobre la COVID-19: resultados de la encuesta.

⁵⁰ ICSO - Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay, (2021): “La vulnerabilidad ante la incertidumbre: la situación de la población infantil y adolescente durante la pandemia del COVID19”.

⁵¹ ICSO - Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay, (2021): “La vulnerabilidad ante la incertidumbre: la situación de la población infantil y adolescente durante la pandemia del COVID19”.

coordinar acciones (78% de las escuelas a nivel nacional), en 57 Unidades de Salud de la Familia (USF) y en 4 hospitales en los departamentos de Asunción y Central. La encuesta proporcionó información al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación, para la elaboración del protocolo para el “Retorno seguro a instituciones educativas 2021” y su implementación en escuelas de Asunción, Central, Chaco Central y Caaguazú. El mecanismo de recolección de datos fue diseñado en colaboración con la Mesa Interinstitucional de Agua y Saneamiento (dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones), y fue validado por el Ministerio de Educación y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Los datos recopilados de cada centro educativo se integraron en el Sistema de Información del Ministerio de Educación.

Una contribución importante de UNICEF, específica al territorio del Chaco y a las necesidades de infancia, ha sido la elaboración en 2021 de un diagnóstico situacional de NNA que ha incluido protocolos especializados de derivación. Durante la formulación del proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes”, UNICEF ha realizado consultas a NNA en el marco del Plan de Desarrollo Departamental de Boquerón considerando el contexto de multiamenazas y los efectos del cambio climático percibidos por los niños. La VTR no identifica el uso de la plataforma U-Report para realizar consultas e interactuar con población adolescente durante la pandemia.

Durante la pandemia, UNICEF (y el SNU) han recurrido a informes y sistemas de monitoreo desarrollados por las agencias, destacando los informes de vigilancia epidemiológica difundidos regularmente por OPS / OMS⁵². La presencia programática de varias agencias del SNU en el Chaco (OPS, FAO, PNUD) ha sido importante para complementar el análisis de las necesidades específicas del territorio, compartir información entre los organismos internacionales y las instancias de gobierno.

4.1.2 ¿Cómo UNICEF y el SNU se han adaptado a la evolución de las necesidades y la situación en derechos de NNA y comunidades vulnerables en Chaco durante las diferentes fases de la pandemia (2020 y 2021)?

Paraguay fue uno de los primeros países en declarar la emergencia sanitaria mediante una disposición de gobierno. UNICEF se vio forzado a pausar e interrumpir algunas de sus actividades debido a las restricciones de la pandemia y a la falta de actividad de los principales organismos públicos que reorientaron muchos de sus recursos económicos y humanos a demandas de primera necesidad, especialmente en el área de salud.

UNICEF adoptó la modalidad de trabajo remoto, lo que permitió la observancia y seguimiento de las intervenciones a nivel nacional, aunque las condiciones de conectividad y la brecha digital existente en el Chaco paraguayo constituyeron una limitación. Frente a esta situación, se incorporaron a las herramientas tradicionales de trabajo otras herramientas tecnológicas alternativas para poner en marcha modalidades de asistencia y monitoreo en remoto (p.e: KoBo se utilizó en el Chaco durante el proceso de retorno seguro a la escuela durante 2021, WhatsApp en la iniciativa “Diario de Casa” o el apoyo a las líneas telefónicas de asistencia a víctimas de violencia⁵³).

UNICEF logró la reorientación de presupuestos de programas en curso y de actividades para responder a la situación de emergencia. En 2021, UNICEF logra acceder a fondos de ECHO para reforzar la respuesta humanitaria en el Chaco. El proyecto ECHO “escuelas seguras y resiliente” refleja un foco específico en infancia vulnerable del Chaco y en cuestiones de protección y riesgos asociados al género.

UNICEF logró extender su marco de acción y lograr un mayor impacto estableciendo alianzas con el Ministerio de Salud y Bienestar Social (órgano responsable de la gestión sanitaria de la emergencia), COOPI⁵⁴ (ONG especializada en gestión de riesgos, WASH y seguridad alimentaria), con líderes de las comunidades indígenas alcanzadas y con la Red de Comunicadores Indígenas, lo que permitió atender la emergencia en las determinadas comunidades del Chaco. La VTR no ha identificado que se hayan puesto

⁵² Geo-Hub COVID-19 - Information System for the Region of the Americas (<https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com/pages/paho-argentina-covid-19-response>)

⁵³ La línea 147 es un servicio permanente de atención contención y derivación de casos del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia para todo el país.

⁵⁴ <https://www.coopi.org/en/who-we-are.html>

en práctica nuevos mecanismos de coordinación con socios (al margen del recurso a modalidades y herramientas de trabajo en remoto).

En termino de modalidades de intervención, el trabajo de UNICEF en el Chaco Paraguayo se ha vehiculado a través del desplazamiento frecuente de oficinales de UNICEF de Asunción al territorio para apoyar y monitorear la implementación de las diferentes intervenciones y del establecimiento de acuerdos con socios (a nivel central con capacidad de desplazamientos a terreno) y, en menor medida, con socios locales⁵⁵. Desde 2022, en el marco del proyecto ECHO, UNICEF ha contratado a un consultor basado en Filadelfia para tener presencia estable en terreno durante la duración del proyecto (2022) y reforzar la articulación con actores locales. La nueva incorporación, aunque temporal, representa una oportunidad para sentar las bases de una nueva estructura territorial de UNICEF en el Chaco.

4.1.3 ¿En qué medida las intervenciones de UNICEF y el SNU (tanto de emergencia como programas regulares) en el Chaco siguen siendo relevantes teniendo en cuenta el impacto económico, institucional, social y sanitario de la pandemia en la actualidad?

Las intervenciones de UNICEF y el SNU son relevantes más allá de las necesidades humanitarias derivadas de la pandemia⁵⁶ y de lo establecido en el sistema universal de protección de derechos humanos. El abordaje de UNICEF Paraguay en torno a las cuestiones indígenas en salud, educación, atención a la primera infancia, protección y promoción de derechos, sumado al trabajo desde la comunidad, es relevante desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y ha contribuido a impulsar a los Estados a cumplir con estándares establecidos por los tratados regionales, la aplicación del “soft law”, dando énfasis a la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”⁵⁷.

Según FAPI, la pandemia acrecentó la complejidad de los problemas preexistentes en materia de acceso a servicios básicos, situaciones de desnutrición en la población infantil, mortalidad materna y neonatal, acceso a la educación, al agua y al saneamiento⁵⁸. Se trata de situaciones persistentes en una región cuyo hábitat y características climáticas son complejas y requieren de estrategias diferenciadas de atención. A título de ejemplo, persisten enfermedades endémicas como la tuberculosis y la enfermedad de Chagas, la teniasis y el dengue en una zona donde no existe aún un mapa de riesgo y un servicio de vigilancia y supervisión epidemiológicas, así como de otros déficits. Asimismo, no existen especialistas para atender estas patologías y los servicios de atención primaria se concentran en pocas unidades de salud.

En el ámbito educativo, la matrícula escolar para la educación básica en 2020 para los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes era de 44.842 estudiantes. Con la suspensión de las clases presenciales debido a la pandemia, no sólo se vio interrumpido el dictado de clases, sino que se vieron

⁵⁵ Ver sección Coordinación externa.

⁵⁶ De acuerdo con los datos del INAN, en 2018 el índice de mujeres embarazadas con bajo peso en Paraguay era de 26,3% en la región del Chaco: Presidente Hayes 26,3%, Alto Paraguay 27,4% y Boquerón 24,7%.

⁵⁷ De acuerdo al análisis de contexto del Plan Nacional de Desarrollo Indígena, disponible en

https://www.indi.gov.py/application/files/8716/1903/8084/Plan_Nacional_Pueblos_Indigenas_-_version_digital.pdf

El analfabetismo afecta al 37,6% de las personas indígenas mayores de 15 años, impactando al 42,7% de las mujeres indígenas y al 32,8% de los hombres (DGEEC, 2014: 59). En tanto, la media nacional es del 6,3% (DGEEC, 2016: 16). El promedio de años de estudio aprobado por la población indígena mayor de 15 años es de 3,3 años de estudio (DGEEC, 2014: 61), frente a una media nacional de 8,4 años de estudio en promedio. En cuanto al acceso a servicios básicos, el 31,2% de las viviendas indígenas cuenta con cobertura de energía eléctrica y el 15,1% dispone de agua corriente (DGEEC, 2014: 74). A nivel país, el 96,4% de las viviendas cuenta con servicio de energía eléctrica y el 72,4% dispone de agua corriente (DGEEC, 2016: 19). En 2014, el 61% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza y el 36% en situación de extrema pobreza. Tratándose de población no indígena, la pobreza afectaba al 30% y la indigencia al 11% (CEPAL, 2016: 30). En 2008, el 41,7% de los niños y las niñas indígenas menores de 5 años padecía de desnutrición crónica y el 9,7% sufría desnutrición aguda, siendo la media nacional de 17,5% y 4,2%, respectivamente (FAO, 2014: 32). Conforme al III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012, en el Paraguay existen 493 comunidades y 218 aldeas o barrios, que totalizan 711 comunidades, aldeas o barrios. 6 De las 493 comunidades, 134 comunidades no poseen tierra propia y 14 carecen de título (DGEEC, 2016: 38).

⁵⁸ Revista Acción, del Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG) Disponible en <https://fapi.org.py/comunidades-indigenas-enfrentan-la-pandemia-en-medio-de-una-realidad-golpeada-por-el-hambre-la-discriminacion-y-la-falta-de-agua/#:~:text=Campa%C3%B1a%20Solidaria%2C%20FAPI-Comunidades%20ind%C3%ADgenas%20enfrentan%20la%20pandemia%20en%20medio%20de%20una%20realidad,y%20la%20falta%20de%20agua&text=Esta%20pandemia%20sac%C3%B3%20a%20la,las%20comunidades%20ind%C3%ADgenas%20de%20Paraguay>

afectados los estudiantes beneficiados con programas de alimentación escolar. De acuerdo con estudios recientes⁵⁹, la implementación de programas de educación a distancia fue desafiante para las poblaciones rurales en general, e indígenas en particular (que ya venía enfrentando elevados niveles de deserción escolar previos), para acceder a las plataformas digitales educativas por problemas de conectividad.

Teniendo en cuenta la presencia de pueblos indígenas en el Chaco, UNICEF ha apoyado desde antes de la pandemia el refuerzo de programas de identificación y documentación necesarios para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas indígenas⁶⁰. El acceso a la identidad, como mecanismo de acceso a prestaciones sociales (y de reducción de barreras sistémicas para el ejercicio de derechos de comunidades indígenas), sigue siendo imprescindible. Asimismo, la pandemia ha evidenciado la pertinencia de generar programas de participación de personas indígenas⁶¹, en un marco de respeto y promoción de su propia cultura y costumbres.

4.2 COHERENCIA

Resumen de la valoración de coherencia

La respuesta de UNICEF a la pandemia presenta un elevado grado de coherencia tanto interna como externa. A nivel interno, con el Plan de respuesta global a la COVID-19 de UNICEF y con los compromisos básicos para la infancia (CBI); las acciones de UNICEF aparecen en general alineadas con la mayoría de enfoques previstos en los CBI pero la VTR no ha dispuesto de información para una apreciación de la calidad de las diferentes intervenciones de UNICEF en el Chaco. La VTR tampoco ha identificado la incorporación de los compromisos sectoriales del CBI sobre la sostenibilidad ambiental, el agua, saneamiento e higiene.

Un factor clave de la respuesta a la pandemia en el Chaco fue la experiencia sostenida y confianza desarrollada por medio de UNICEF con instituciones, actores comunitarios (incluyendo comunidades indígenas) y, en menor medida, sociales del Chaco, así como el conocimiento para detectar necesidades, construyendo lazos de confianza con actores locales desde un enfoque intercultural. A nivel externo, la respuesta de UNICEF está totalmente alineada con el marco de respuesta a la crisis del COVID-19 del SNU, del gobierno central y, en estos momentos, participa del proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA impulsada por la OCR. Bajo una óptica de derechos, el alineamiento general de las acciones de UNICEF (y del SNU) con los instrumentos de derechos humanos regionales es consistente aunque se identifican brechas relevantes en su aplicación efectiva.

Las acciones de emergencia de UNICEF implementadas en el Chaco paraguayo son coherentes principalmente con los ODS 1 (pobreza), 3 (salud), 4 (educación), 5 (genero), 6 (agua), 10 (desigualdades) pero no reflejan suficientemente los ODS relacionados con cambio climático, degradación medioambiental, sequía e inseguridad alimentaria.

4.2.1 COHERENCIA INTERNA - ¿Cuáles han sido los factores que han facilitado u obstaculizado los esfuerzos de UNICEF para que la respuesta a la pandemia (2020 y 2021) en el Chaco mantenga la coherencia interna (entre las estrategias de UNICEF)?

El “Plan de Respuesta al COVID-19” de UNICEF en Paraguay ha estado en coherencia con los lineamientos globales de UNICEF para la respuesta a la pandemia, enmarcado en el Plan Global de Respuesta Humanitaria para el COVID-19 del SNU y del Plan de respuesta global de la OMS. El mismo está alineado con buena parte de las prioridades definidas en el CDP 2020 - 2024 que estaba iniciando en el momento de irrupción de la pandemia (p.e: protección, agua segura, protección a lo largo del ciclo de vida,

⁵⁹ Cañete Estigarribia Delia et al (2021) Educación a distancia en tiempo de pandemia en Paraguay.

⁶⁰ CIDH Sentencia (Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, 2010) A nivel general, UNICEF ha contribuido al proceso de sensibilización de la población sobre la importancia del registro oportuno de nacimientos, a través de la incorporación del tema en apoyo a las intervenciones de las unidades de salud familiar.

⁶¹ Foro de mujeres indígenas, se fomentó la participación de adolescentes y se fortaleció su perfil de liderazgo.

poblaciones indígenas). En términos de coherencia con los compromisos básicos para la infancia (CBI)⁶², las acciones de UNICEF aparecen en general alineadas con los enfoques programáticos, compromisos sectoriales, compromisos intersectoriales y compromisos adaptados a la situación (emergencias de salud pública, durante la pandemia de COVID-19). No obstante, no se ha dispuesto de información para una apreciación consistente de la calidad de las diferentes intervenciones de UNICEF en el Chaco⁶³. La VTR tampoco ha identificado la incorporación de los compromisos sectoriales previstos en los CBI sobre la sostenibilidad ambiental y, únicamente de manera limitada, sobre el agua, saneamiento e higiene.

Uno de los principales factores facilitadores identificado para la respuesta a la pandemia en el Chaco fue la cercanía previa de UNICEF con administraciones públicas locales y el conocimiento “histórico” de trabajo con determinadas comunidades indígenas. El conocimiento de necesidades, la confianza construida y el respeto mutuo al enfoque intercultural fueron reconocidos como elementos determinantes para una oportuna respuesta en pandemia que complementó las acciones en curso en materia de agua y saneamiento, educación, salud y desarrollo del sistema de protección. La incorporación de un consultor como punto focal basado en territorio, sumado a otros ya existentes de la misma UNICEF, OCR y OPS, contribuyó a ampliar la oferta de personal del SNU, fortaleciendo la presencia permanente en territorio y los lazos de confianza y conocimiento con las comunidades.

4.2.2 COHERENCIA EXTERNA -¿En qué medida las intervenciones de UNICEF a la pandemia (2020 y 2021) han estado alineadas con los planes nacionales de respuesta, recuperación socioeconómica y desarrollo del Chaco? ¿Y con los planes del SNU y de otros actores de desarrollo clave en el Chaco?

El “Plan de Respuesta a la COVID-19” de UNICEF está alineado con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Paraguay para la respuesta socioeconómica inmediata ante la pandemia (2020) y el “Plan estratégico de preparación y respuesta para la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En materia de política pública la respuesta de UNICEF está en consonancia con el Plan Nacional de Paraguay de Respuesta al COVID-19, liderado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), con el Plan Nacional de Desarrollo 2030⁶⁴ (PND 2030), el actual Plan de Gobierno “Paraguay de la Gente 2018-2023”⁶⁵, así como con otros planes sectoriales dirigidos a reducir la pobreza, mejorar la educación, potenciar los sistemas de salud, la protección integral de la primera infancia, la prevención de la violencia y las poblaciones indígenas.

Las intervenciones de UNICEF en el Chaco paraguayo durante la pandemia se beneficiaron del trabajo de años previos, destacándose los apoyos de UNICEF en salud materna, primera infancia, educación inicial y secundaria, prevención de la violencia y autoprotección⁶⁶, la asistencia al Comité Interinstitucional de coordinación del agua potable y saneamiento, y el Plan Nacional de Transformación Educativa⁶⁷. En salud, UNICEF y OPS-OMS han estado apoyando el despliegue de la campaña nacional de vacunación contra el COVID-19.

Bajo una óptica de derechos, la VTR ha realizado una revisión acotada del alineamiento entre las acciones de UNICEF en el Chaco y elementos clave del marco regional de derechos humanos (p.e: sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH - informes de los Relatores Especiales y orientaciones de otras instancias de referencia internacional⁶⁸). El análisis muestra resultados ambivalentes; por un lado, el alineamiento general de las acciones de UNICEF (y del SNU) con los instrumentos de derechos humanos es consistente aunque, por otro lado, se identifican brechas significativas en su aplicación efectiva⁶⁹.

⁶² [https://www.UNICEF.org/media/87621/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20\(Spanish\).pdf](https://www.UNICEF.org/media/87621/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20(Spanish).pdf)

⁶³ Enfoque programático

⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf> Visto el 15 de Mayo de 2022.

⁶⁵ Plan “Paraguay para la Gente” https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/spsv1final300419_dqs7sgnc.pdf Visto el 15 de Mayo de 2022.

⁶⁶ Ver COAR del año 2018 y 2019 de UNICEF.

⁶⁷ Ver COAR del año 2019 de UNICEF y Plan Nacional de Transformación Educativa <https://www.transformacioneducativa.edu.py>

⁶⁸ IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues

⁶⁹ Ver sección Breve caracterización del Chaco paraguayo, síntesis del informe del Relator especial

Las acciones de emergencia de UNICEF implementadas en el Chaco paraguayo son coherentes principalmente con los ODS 1 (pobreza), 3 (salud), 4 (educación), 5 (género), 6 (agua), 10 (desigualdades) y con el documento de adaptación de los ODS al contexto nacional elaborado por el Gobierno de la nación. En el contexto de cambio climático, degradación medioambiental, sequía e inseguridad alimentaria, las acciones de UNICEF en el Chaco paraguayo no reflejan esfuerzos dirigidos a los ODS sobre seguridad alimentaria (ODS 2), comunidades sostenibles (ODS 11), acción por el clima (ODS 13) y ecosistemas (ODS 15). Los hallazgos y conclusiones de la VTR son coincidentes con los desafíos enfrentados por Paraguay en relación a la consecución de los ODS, tal y como se refleja en el Informe de País 2021 (destacan: articulación de acciones de la sociedad civil, el sector privado, la academia y el Gobierno, espacios de diálogo y de trabajo en conjunto, fortalecimiento del sistema estadístico nacional, territorialización). No se dispone de datos desagregados sobre la situación de los ODS en el Chaco Paraguayo. De hecho, el SNU ha impulsado un proceso de elaboración de los Informes locales voluntarios de los ODS en el Chaco para disponer, entre otros objetivos, de datos localizados sobre el territorio⁷⁰.

4.3 EFICACIA

Resumen de la valoración de eficacia

La medición del aporte de UNICEF a la reducción de desigualdades exacerbadas y barreras de acceso a servicios sociales básicos (incluyendo cuestiones de género e inequidad) ha estado limitada por la casi ausencia de marcos programáticos o de monitoreo, así como por el déficit de datos desagregados territorialmente (p.e: departamentos o municipios del Chaco paraguayo) y poblacionalmente (p.e: comunidades indígenas), tanto de los programas de UNICEF como de los sistemas de información estadística nacionales.

UNICEF ha contribuido a reducir las barreras de acceso y a mantener o recuperar la continuidad en educación y salud en comunidades rurales e indígenas, así como apoyar el acceso a agua y saneamiento, en determinadas comunidades del Chaco central. El alcance del apoyo de UNICEF a la respuesta local ha sido limitado debido a la disponibilidad de recursos, la reducida capacidad instalada en el Chaco y la magnitud del territorio y las necesidades. Desde finales de 2021, los dos proyectos ECHO suponen una ampliación del alcance programático de UNICEF en el Chaco paraguayo. La continuidad de programas UNICEF en la ecorregión, aún sin tener presencia permanente en el pasado y con oscilaciones, ha sido un factor facilitador de la implementación de acciones de emergencia en apoyo a las administraciones públicas durante la pandemia. La escasa disponibilidad de tecnologías y conectividad entre hogares y áreas rurales del Chaco ha dificultado el acceso a servicios esenciales.

El enfoque intercultural de las políticas públicas se ha ido reforzando progresivamente e integrando en los programas regulares de UNICEF desde antes de la pandemia. En paralelo a buenas prácticas de trabajo con las comunidades originarias, UNICEF no parece haber capitalizado el liderazgo regional ni la experiencia de trabajo con pueblos originarios en la región o en Bolivia adquirida por la organización en el pasado. Las problemáticas críticas entre pueblos indígenas abordadas por LACRO y otros países en décadas previas (p.e: migración, suicidio, violencia, género, educación bilingüe) son de relevancia para el Chaco paraguayo.

Según OCHA, la presencia y familiaridad de diversas agencias del SNU en el Chaco es crucial para complementar el análisis de las necesidades, desarrollar el plan de intervención y coordinar su implementación. A pesar de algunos progresos en acciones interagenciales, la magnitud y persistencia de las inequidades en el Chaco sugieren la necesidad de intensificar los enfoques y programas conjuntos.

En términos de valor agregado, destaca el aporte de UNICEF a los procesos de consulta libre e informada, para responder en el contexto de pandemia con perspectiva intercultural y espacios de diálogo. Así como la presencia continuada en territorio (reforzada recientemente) que ha sido valorada positivamente.

⁷⁰ Ver informe sobre el Taller de Inicio sobre los Informes Locales Voluntarios y Localizando el Progreso hacia los ODS en el Chaco Paraguayo, organizado en Filadelfia, Paraguay, el 14-15 de febrero de 2022.

4.3.1 ¿En qué medida las respuestas de UNICEF y SNU han permitido disminuir las desigualdades exacerbadas por los efectos (indirectos) de la pandemia en Chaco y reducir las barreras de acceso a servicios sociales básicos para NNA y comunidades vulnerables?

Las acciones y programas nacionales de respuesta a la pandemia apoyadas por UNICEF no presentan marcos de monitoreo, o de indicadores específicos, o desagregados a nivel de los territorios del Chaco por el momento⁷¹. La ausencia de datos o indicadores programáticos ha sido una limitación para llevar a cabo un análisis de género y equidad de la respuesta de UNICEF en el Chaco. La VTR identifica una adecuada focalización de las acciones de UNICEF en comunidades indígenas pero no se identifica la atención a otras personas con necesidades específicas (p.e: discapacidad). Asimismo, la evidencia disponible sobre el impacto de la pandemia entre los diferentes pueblos indígenas y a nivel de comunidades rurales es prácticamente inexistente, lo que ha dificultado apreciar la intensidad de las necesidades y el alcance de las intervenciones de respuesta a la emergencia. En el marco del proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes”, se espera avanzar en la construcción de capacidades de generación de evidencias y monitoreo en el Chaco, a partir de la intervención focalizada en comunidades indígenas del Chaco.

De manera general, la VTR identifica acciones de UNICEF de respuesta a la pandemia que han permitido reducir barreras de acceso a servicios de salud, educación y agua en las comunidades alcanzadas del Chaco en función de los recursos disponibles. Las acciones de UNICEF de respuesta humanitaria a la pandemia en el Chaco no han parecido haber podido atender la disminución de las desigualdades, teniendo en cuenta que se trata de procesos de cambio social y sistémico que requieren de estrategias de intervención y de esfuerzos programáticos más integrales y sostenidos, y que van allá de un enfoque humanitario.

La respuesta de UNICEF a la pandemia en el Chaco se ha canalizado principalmente a través de programas nacionales en curso (p.e: fortalecimiento y adecuación de los sistemas de protección social y las CODENIS a particularidades de los territorios chaqueños), con mayor focalización en localidades del Chaco central. UNICEF ha conseguido durante 2021 movilizar fondos adicionales (ECHO) específicamente destinados a implementar dos proyectos en los territorios del Chaco (proyecto binacional Paraguay - Bolivia “escuelas seguras y resilientes” y proyecto regional “asistencia humanitaria en salud, agua y saneamiento para apoyar a poblaciones vulnerables e indígenas en prevención y respuesta al COVID-19 en América del Sur”⁷²). Desde finales de 2021, los dos proyectos ECHO suponen una ampliación del alcance programático de UNICEF en el Chaco paraguayo lo que genera implicaciones a diversos niveles⁷³:

- Permite una focalización en determinadas comunidades indígenas del Chaco paraguayo (y boliviano).
- Establece un marco de monitoreo estructurado con adecuado nivel de desagregación territorial y poblacional.
- Integra un enfoque de género (y edad) de manera transversal a los diferentes resultados esperados y actividades⁷⁴.
- Refuerza el foco en protección de NNA y resiliencia al cambio climático en comunidades vulnerables.
- Impulsa el establecimiento de alianzas con un mayor número y diversidad de socios locales.

El enfoque en protección representa un potencial importante teniendo en cuenta que no se han identificado acciones específicas que atendieran el agravamiento o la emergencia de los riesgos de protección para hogares e infancia en el Chaco paraguayo durante el primer año y medio de pandemia⁷⁵. Tal y como se comenta en otras secciones del informe, UNICEF ha apoyado la respuesta nacional a través de diferentes sectores e intervenciones incluyendo, entre otros, aspectos de protección (p.e: línea 137 para

⁷¹ La Oficina de país está trabajando en un nuevo marco o herramientas de monitoreo de los diferentes programas.

⁷² El proyecto ECHO regional se encontraba en fase de inicio durante la realización del trabajo de campo.

⁷³ La VTR solo ha dispuesto del primer informe de avance del proyecto ECHO escuelas seguras y resilientes (hasta diciembre 2021).

La apreciación del avance, con los indicadores que han sido reportados y con una baja ejecución presupuestaria, es prematura.

⁷⁴ El proyecto “escuelas seguras y resilientes” integra elementos de protección de mujeres y niñas, higiene menstrual, embarazo adolescente o auto-cuidados en salud sexual y reproductiva

⁷⁵ Ver sección Caracterización del Chaco paraguayo, informe de los Relatores especiales de derechos humanos, entre otros.

casos de violencia, programa conjunto “Paraguay protege a las mujeres y a los niños, niñas y adolescentes contra la violencia, en el contexto de la emergencia por COVID-19”). No obstante, no se ha dispuesto de información para apreciar el alcance de estas acciones de ámbito nacional sobre el territorio del Chaco⁷⁶. Asimismo, el enfoque en resiliencia representa la oportunidad de incidir en la mejora de las condiciones de vida (y de protección) de comunidades del Chaco teniendo en cuenta los procesos intensos de cambio climático y degradación medioambiental a los que está expuesta la ecorregión.

Respecto del acceso al agua, el trabajo desarrollado durante años anteriores para el acopio y abastecimiento de agua segura⁷⁷ incluyó mecanismos para establecer el liderazgo de DAPSAN en el sector y su articulación con la Secretaría de Emergencia Nacional y se promovió el diálogo en torno a una nueva política hídrica que actualmente incluye el enfoque de gestión del riego. Aunque no se cuenta con información desagregada para el Chaco paraguayo, durante la visita a territorio en marzo de 2022, el equipo de la VTR pudo confirmar la divulgación de materiales de campañas en las escuelas e instalaciones públicas visitadas. Por otro lado, el proyecto “Niños y Niñas preparadas para la emergencia” en Boquerón y Presidente Hayes constituye la primera propuesta para pensar las cuestiones relacionadas a la resiliencia, la planificación para el desarrollo y generar procesos participativos con las comunidades para hacer frente a este nuevo contexto y el manejo de recursos críticos como, por ejemplo, el uso del agua.

La pandemia parece haber propiciado acciones de UNICEF intersectoriales entre educación, agua y salud; a través del programa “Regreso seguro a la escuela” se han equipado 10 escuelas con estaciones de lavado de manos, y facilitado el suministro de agua segura a 5 escuelas, además de artículos WASH y de kits de higiene en 80 escuelas en el Chaco central (2021). A través del programa “escuelas seguras y resilientes” financiado por ECHO (desde el 6/2021), se han equipado 8 escuelas con estaciones de lavado de manos y tanques de almacenamiento de agua segura en tres municipios. Adicionalmente, 63 escuelas y 7.390 niños adoptaron protocolos de higiene y seguridad, y 114 profesores fueron capacitados (2021).

En relación al derecho a la salud, como parte de la estrategia de apoyo al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a iniciativas de vacunación contra el COVID-19 y con el apoyo del Gobierno de Japón, se entregaron 67 refrigeradores eléctricos y entrenamiento para el mantenimiento de los paneles solares al Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). En el Chaco, 16 centros de atención primaria han sido equipados con cadena de frío. Al iniciarse el proceso de vacunación, y en el marco de los estándares internacionales de consulta previa e informada establecidos por el Convenio 169 de la OIT⁷⁸, representantes de más de 20 organizaciones de pueblos indígenas participaron de un encuentro virtual⁷⁹ en el que pudieron aclarar las dudas sobre COVID-19 y la vacunación en un diálogo con expertos del MSPBS. La instancia de consulta sirvió, además, para conocer la falta de insumos y medicamentos para los pacientes en general y el problema de las distancias sobre todo para quienes necesitan acceder a los servicios de salud y residen en las zonas lejanas. La consulta representa una iniciativa de UNICEF coherente con los compromisos de la organización en materia de comunicación y rendición de cuentas con las poblaciones afectadas⁸⁰. Según información proporcionada por UNICEF no contrastada, la consulta también permitió la planificación de acciones de mejora de la respuesta como el fortalecimiento de capacidades con enfoque multicultural del personal de salud, agentes comunitarios y promotores indígenas en manejo de la COVID-19, salud materno infantil incluida la inmunización, planificación familiar, nutrición, lactancia materna, alimentación complementaria, desarrollo infantil, agua y saneamiento. Por medio de un sistema de capacitación virtual desarrollado por la Red de Apoyo a Asentamientos Precarios, UNICEF ha facilitado que

⁷⁶ Ver anexo 9 - Apoyo de UNICEF a los planes nacionales de respuesta a la COVID-19: evidencia disponible y apreciación de su alcance a nivel del Chaco

⁷⁷ Ver COAR de los años: 2016, 2017, 2018 y 2019 de UNICEF.

⁷⁸ La Ley Nº 234/93 que aprueba el Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, establece las obligaciones de a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; y, c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

⁷⁹ El encuentro fue organizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el apoyo de la Unión Europea, Diakonia, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y Tierraviva.

⁸⁰ Accountability to Affected Populations (AAP) in everything we do.

dirigentes comunitarios puedan informarse y proteger a las comunidades en materia de contagios y expansión de la enfermedad. En el Chaco paraguayo, el proyecto trabajó principalmente en las localidades de Mariscal Estigarribia, Filadelfia y Tte. Manuel Irala Fernández, beneficiando a unas 136.000 personas⁸¹.

En términos de valor agregado en la respuesta de UNICEF, destaca en primer lugar el aporte a los procesos de consulta libre e informada, la identificación participativa de necesidades y el acompañamiento en territorio durante 20 años que ha facilitado responder en el contexto de pandemia con perspectiva intercultural y espacios de diálogo. En segundo lugar, la presencia en territorio reforzada recientemente (un consultor de UNICEF en Filadelfia y una persona de apoyo), ha sido valorada positivamente por las instancias consultadas y se percibe como una evolución natural de la histórica presencia en el Chaco (aunque se señala el hecho de no haber contratado a una persona nativa o que viviera en el Chaco).

4.3.2 ¿En qué medida UNICEF y el SNU han implementado programas conjuntos (multi-agencia), multisectoriales y multi-país para responder a las necesidades crónicas o emergentes de NNA y comunidades vulnerables en el Chaco derivadas de la pandemia durante 2020 y 2021?

La pandemia ha propiciado una mayor coordinación entre agencias y otros actores, así como el establecimiento de nuevos vínculos con actores de la sociedad civil y el sector privado a nivel nacional. UNICEF ha participado en uno de los primeros programas interagenciales lanzados en el marco de la pandemia (mayo 2020), destinado a prevenir la violencia infantil y adolescente⁸² a nivel nacional, enfocado a mitigar los riesgos e inequidades por cuestiones de género. No se dispone de información desagregada para valorar el alcance del programa en las localidades del Chaco por el momento. UNICEF también participa⁸³ en el programa conjunto de apoyo a la expansión del sistema de protección social “VAMOS” que, aunque es previo a la pandemia, incluye al municipio de Mariscal Estigarribia como uno de los cuatro municipios piloto a escala nacional.

Además de UNICEF, otras agencias del SNU (FAO, OPS/OMS, PNUD, y UNOPS) trabajan en temas de salud, asistencia alimentaria, WASH, preparación y respuesta ante emergencias, agricultura y transporte (fluvial), tanto en apoyo directo a las comunidades como fortaleciendo las capacidades del gobierno. La FAO, la OPS/OMS, el PNUD y UNICEF cuentan con iniciativas en los tres departamentos de la región occidental, con instancias de articulación avanzadas (ver Tabla a continuación). La OPS es la única con presencia continuada en Filadelfia⁸⁴ desde hace años y que por tanto dispone de una capacidad de articulación local consolidada. En el marco de la respuesta a la pandemia y aunque no se trate de un programa interagencial, la colaboración entre UNICEF y OPS/OMS en el mecanismo COVAX propició la llegada a Paraguay de varias entregas de vacunas.

Según OCHA (2021) la presencia y familiaridad de estos actores del SNU en el Chaco es crucial para complementar el análisis de las necesidades, desarrollar planes de intervención y coordinar su implementación en la región. A pesar de algunos progresos en acciones interagenciales, la magnitud y persistencia de las inequidades en el Chaco sugieren la conveniencia de intensificar los enfoques y programas conjuntos.

⁸¹<https://www.unicef.org/paraguay/comunicados-prensa/unicef-y-uni%C3%B3n-europea-preparan-escuelas-del-chaco-para-enfrentar-emergencias>

⁸² Programa conjunto “Paraguay protege a las mujeres y a los niños, niñas y adolescentes contra la violencia, en el contexto de la emergencia por COVID-19” Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Niñez, la Adolescencia con el apoyo de las Agencia de las Naciones Unidas en Paraguay: PNUD, ONU MUJERES, UNFPA, UNICEF, OPS/OMS, OIT, FAO, ACNUR, PNUMA.

⁸³ Junto con FAO, OIT, PNUD y UNFPA con la Unidad de Gestión del Gabinete Social, el INDI, el Ministerio de Hacienda y la Unión Europea en Paraguay

⁸⁴ Filadelfia es una ciudad paraguaya ubicada en el centro del Chaco paraguayo. Es la capital del departamento de Boquerón, situada en un territorio que abarca la parte nororiental del departamento. Asentada en el medio de todo el Chaco, dista a 470 km de Asunción, concentra las principales representaciones de administraciones públicas del estado, dispone de servicios logísticos y administrativos y es el punto de acceso al resto del Chaco.

Tabla 4 Acciones del SNU adicionales a las de UNICEF en el Chaco paraguayo.

Agencia	Ámbito territorial	Actividad
FAO	Boquerón Presidente Hayes	Desarrollo e inversión para la inclusión socio productiva de comunidades indígenas y apoyo a la seguridad alimentaria y restauración de los medios de vida.
OPS/OMS	Alto Paraguay Boquerón Presidente Hayes	Brinda asistencia para la continuidad de los servicios de salud, sistemas de captación y conservación de agua, provisión de potabilizadores y capacitación en prácticas de higiene.
PNUD	Alto Paraguay Boquerón Presidente Hayes	Proyectos para pequeños agricultores
	Boquerón	Apoyo a la Gobernación en el transporte de agua a las comunidades alejadas
	Chaco Central	Apoyo a sistemas de agua en comunidades rurales e indígenas

Fuente: elaboración propia en base a OCHA, 2021 .

Además de los programas conjuntos, UNICEF implementa el proyecto binacional ECHO junto a Bolivia para dotar a las escuelas de la infraestructura necesaria para recolectar y conservar agua de lluvia durante los meses de sequía, asegurando la continuidad de la educación y la permanencia de las familias en las comunidades, aprovechar las energías renovables para expandir la conectividad, superar el aislamiento, y fortalecer las capacidades de instituciones y líderes en la preparación para las emergencias. Se trata de la primera intervención transfronteriza entre dos oficinas de UNICEF, lo que proporciona una oportunidad para desarrollar la visión del Chaco como ecorregión y el abordaje de los retos comunes para hogares e infancia. UNICEF implementa también otro proyecto transfronterizo con carácter regional (“Asistencia humanitaria en salud, agua y saneamiento para apoyar a poblaciones vulnerables e indígenas altamente afectada en prevención y respuesta al COVID-19 en América del Sur”), iniciado poco antes de la VTR.

4.4 COORDINACIÓN

Resumen de la valoración de coordinación

La respuesta a la pandemia, el proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes” y la articulación con varias instancias locales trabajando en primera infancia y educación han propiciado mayor interacción entre programas UNICEF, pero los profesionales de la organización siguen percibiendo cierto efecto “silo” entre sectores. La coordinación entre las OP de los tres países se produce de manera ad hoc o vinculada a proyectos específicos (ECHO) pero no se perciben mecanismos estructurados que favorezcan los intercambios y la capitalización de aprendizajes organizacionales en torno al GChA.

El apoyo de UNICEF a la respuesta a la pandemia se ha canalizado a través de los mecanismos de coordinación nacionales a nivel central. En el Chaco, el apoyo de UNICEF se ha vehiculado a través de las instancias públicas sectoriales trabajando en infancia. El ecosistema de socios de UNICEF en el Chaco es representativo de las administraciones sectoriales clave, pero presenta un déficit de organizaciones locales, en especial de organizaciones de base religiosa, cooperativas, el sector privado y las cooperativas, las OSC y redes multiactores existentes.

El rol de la OCR para reforzar las sinergias y el trabajo conjunto durante la pandemia e impulsar un nuevo abordaje trinacional para el GChA aparece como decisivo y está abriendo una oportunidad a transformar los abordajes “clásicos” de cooperación y trabajo con las comunidades y actores de la ecorregión. No obstante, la variedad de proyectos “uni-agenciales” y las limitaciones de los mecanismos de comunicación y trabajo conjunto entre las agencias sigue generando esfuerzos adicionales y confusión a los donantes e instancias gubernamentales.

4.4.1 ¿Los mecanismos de coordinación han sido suficientes?

Internamente

A nivel de la coordinación interna entre sectores y programas de UNICEF, se observa que buena parte de las acciones de respuesta a la pandemia han tenido enfoque eminentemente sectorial, a pesar de algunas interacciones entre salud, protección, agua y saneamiento en el marco del retorno seguro a la escuela. La persistencia del trabajo en “silos” (p.e: salud, educación, protección) y la visión fragmentada de los retos que afectan a NNA sobre un mismo territorio, son aspectos mencionados en varias entrevistas. En la actualidad, el trabajo a nivel municipal en torno a los Consejos de Educación (aglutinadores del trabajo de varias instancias públicas municipales), la conformación de la Mesa de Protección Social en Mariscal Estigarribia y la implementación del proyecto “ECHO - escuelas resilientes y seguras”, parecen estar favoreciendo una mayor comunicación entre los diferentes programas UNICEF. Los mecanismos de planificación estructurados que consoliden el trabajo integral e intersectorial de UNICEF sobre el territorio parecen en proceso de desarrollo todavía. UNICEF Paraguay cuenta con una estrategia territorial de alcance nacional reciente, que es una herramienta consistente para guiar la planificación de UNICEF en Paraguay.

“Nos cuesta articular nuestras intervenciones en un mismo territorio; sería interesante que desde salud, por ejemplo, se puedan reforzar los centros donde también trabajamos en escuelas. Entender bien los servicios faltantes, cual es la oferta y la demanda por cada localidad” (Entrevista UNICEF, Asunción)

Desde junio 2021, la financiación de ECHO para el proyecto “escuelas resilientes y seguras” ha propiciado el establecimiento de mecanismos de trabajo conjunto entre las OP de Bolivia y Paraguay, la implementación de actividades comunes y la articulación con comunidades indígenas a ambos lados de la frontera. Al margen del proyecto y de manera más puntual, se han realizado contactos entre los oficiales de educación de las oficinas de Paraguay y Bolivia para conocer la experiencia de Bolivia en Educación Intercultural Bilingüe, que luego se aplicó con la Redes de Comunicadores Indígenas. El intercambio de experiencias se produjo en el marco del apoyo de UNICEF al Ministerio de Educación de Paraguay para la transformación educativa, en particular la adaptación de las currículas a las especificidades culturales e idiomáticas de cada pueblo⁸⁵.

Externamente

Desde las autoridades locales se reflexiona al respecto de que los mecanismos de coordinación no son suficientes y que para abordarlos, independientemente a los acuerdos e instrumentos binacionales y tripartitos existentes, es necesario también tomar decisiones políticas que faciliten la homogeneidad de criterios y aplicaciones prácticas (y simples) en territorio que no dependan sólo de la decisión de intervención del gobierno central.

La experiencia sostenida de trabajo de UNICEF con administraciones públicas del nivel central facilitó la articulación rápida del apoyo al plan de respuesta nacional a la pandemia, tanto en su fase de emergencia como de estabilización y recuperación. Bajo el paraguas del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) del MSPyBS, UNICEF co-lideró el eje de comunicación de riesgos y movilización comunitaria, en coordinación con otras instancias públicas y la OPS. A nivel de los Departamentos, también se constituyeron Centros de Operaciones de Emergencia como instancia subnacional, aunque no se dispone de información del grado de coordinación de UNICEF con éstas en particular. La respuesta a la emergencia sobre los territorios chaqueños parece haberse articulado fundamentalmente a través de las autoridades sectoriales (p.e: agua, educación, salud) y de nuevas alianzas con otras organizaciones civiles de alcance nacional (p.e: Cruz Roja, FortaleSer).

⁸⁵ La ley de educación indígena prevé el desarrollo de currículum de educación indígena.

Los socios de UNICEF en el Chaco paraguayo incluyen mayoritariamente administraciones públicas (departamentos, municipios y servicios territoriales del nivel central⁸⁶). Se trata de un conjunto de socios coherente, teniendo en cuenta el enfoque de UNICEF dirigido a apoyar políticas y programas públicos en beneficio de hogares e infancia vulnerables. A nivel nacional, la ampliación o refuerzo de acuerdos con nuevos socios en el contexto de la pandemia ha incluido a algunas organizaciones de la sociedad civil⁸⁷ que han reforzado el alcance de la respuesta de UNICEF, pero no se dispone de información sobre su llegada o alcance en el Chaco. A nivel del Chaco paraguayo, la VTR ha identificado únicamente acuerdos e intercambios con líderes de las comunidades indígenas alcanzadas y con la Red de Comunicadores Indígenas. El acuerdo con COOPI (ONG internacional) permitió apoyar la implementación de actividades en agua y saneamiento en el Chaco. En general, el ecosistema de alianzas de UNICEF en torno a la infancia en el Chaco⁸⁸, refleja cierto déficit con organizaciones pertenecientes a colectivos que, por motivos diferentes, son centrales en el Chaco: las redes de base comunitaria e indígenas, el sector privado, las cooperativas, las instituciones del colectivo menonita⁸⁹ y redes especializadas en el Chaco. A pesar de que en el pasado UNICEF ha mantenido conversaciones con estas organizaciones, ha sido desafiante identificar sinergias y complementariedades entre organizaciones con visiones y valores dispares. Aunque reciente, la actual presencia de UNICEF en el Chaco (Ciudad de Filadelfia) abre la posibilidad de explorar otras posibles oportunidades.

“Los instrumentos interagenciales son complejos, por ejemplo cómo pasar fondos unos a otros. En lo operativo, ir al Chaco significa que cada agencia tiene sus camionetas y es un lío poder utilizar el vehículo del otro. Tienes que ir en 5 vehículos de a dos en lugar de ir todos en un vehículo, optimizar gastos. En lo técnico, hay diferencias de opinión sobre los roles de cada uno, la agenda de cada uno, liderazgo, y se generan incomodidades. En lo político, cada agencia tiene sus contactos, diferente capital humano y redes y eso no se comparte o capitaliza como NNUU. Mucho trabajo a hacer ahí y eso que la OCR intenta clarificar los nichos de cada agencia, aceptar cierta amplitud de roles, y está aportando mucho.” (agencia NNUU, entrevista). “Estamos dejando de lado la proyectitis y queremos ir a un enfoque más sistémico [...] no competimos por beneficiarios” (donante, entrevista).

En relación al Chaco, UNICEF es una de las agencias integradas en el Grupo Interagencial de Pueblos Indígenas (GIPI) que es un foro de articulación relevante para el trabajo con estas comunidades, reactivado tras varios años de inactividad. Asimismo, está activamente implicada en la iniciativa de la OCR en relación a la formulación de una nueva estrategia trinacional para el GChA, en coordinación con las OCR de Argentina y Bolivia. Existe un amplio consenso en torno a la dinámica introducida por la OCR para reforzar las sinergias entre agencias, aunque el trabajo interagencial sigue siendo percibido como uno de los grandes retos del SNU en Paraguay. La estructura de trabajo “clásica” articulada en torno a programas de mayor o menor alcance tanto de UNICEF como del resto de agencias, y a pesar del progreso que representan los programas conjuntos, genera una cierta dispersión y dificultades para transmitir una visión integral y consistente del aporte del SNU al desarrollo de las comunidades del Chaco. Aunque el trabajo junto del SNU se ha visto reforzado durante la pandemia, tanto los donantes como las instancias de gobierno (que lideran estrategias y políticas públicas de alcance nacional) reportan brechas en la comunicación entre y con las agencias. Asimismo, reportan que la dispersión les obliga a desplegar esfuerzos adicionales para asegurar una adecuada articulación.

⁸⁶ Ministerio de educación y Ciencia, Ministerio de salud y bienestar social, Ministerio de justicia, Ministerio de infancia y adolescencia, Ministerio de la Mujer, Consejerías municipales por los Derechos del Niño, la Niña y Adolescentes, Unidad de Gestión de la Presidencia de la República Paraguaya
Ministerio de Justicia, Secretariado Nacional de Personas con Discapacidad, etc.

⁸⁷ P.e: Fundación ALDA, DEQUENI, FORTALESR, Federación Nacional de Estudiantes de Secundaria, Cruz Roja Paraguaya)

⁸⁸ Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina de la Primera Dama, Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República, Unidad Técnica de Gestión de la Secretaría de Emergencia Nacional y las Consejerías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI) de Municipalidades de todo el país.

⁸⁹ La percepción del Sistema de las Naciones Unidas por parte de las comunidades menonitas es que sus intervenciones atentan con sus valores y costumbres fuertemente arraigadas en la religión e incide en las comunidades indígenas.

4.5 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LA RESPUESTA DE UNICEF A LA PANDEMIA EN EL CHACO

4.5.1 ¿Cuáles son las principales lecciones y buenas prácticas (para OP y oficina regional) que han surgido de la implementación de las intervenciones de UNICEF en el Chaco durante la pandemia COVID-19?

- El Consejo de Educación del Municipio de Irala Fernández ha sido señalado como una buena práctica por su modelo de participación intercultural respetuosa y comprometida con la comunidad, con participación activa de representantes de las comunidades indígenas, que puede ser replicable en otros municipios por la OP.
- La instalación de la Red de Comunicadores/as Comunitarios por medio de las radios comunitarias ha permitido el acceso de y /a información a comunidades indígenas, en un contexto de escasa accesibilidad a comunicaciones y tecnologías, y puede ser replicable por la OP.

4.5.2 ¿Cuáles han sido los mayores desafíos encontrados por UNICEF para responder en el Chaco durante la pandemia COVID-19?

- Las problemáticas de accesibilidad propias del territorio chaqueño se hicieron más críticas al implementarse las medidas de aislamiento social y obligatorio, particularmente durante el primer año de la pandemia. Cabe destacar que Paraguay fue uno de los primeros países del mundo que implementó medidas de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus⁹⁰.
- Los propios desafíos y necesidades crónicas del Chaco en materia de acceso al agua, saneamiento, disponibilidad de servicios básicos, el fenómeno de la sequía y las continuas inundaciones, la seguridad alimentaria y la atención integral en salud (sin discriminación) y prácticas culturales nocivas relativas a abusos sexuales y violencia sexual contra las mujeres y las niñas, entre otros, son necesidades identificadas como más urgentes que las propias generadas por la pandemia COVID-19 por la comunidad chaqueña.
- La reducida conectividad en el Chaco y el bajo nivel socioeconómico de las familias ha sido una barrera de acceso a las modalidades de atención y cobertura en remoto puestas en marcha como parte de la respuesta a la emergencia.
- El limitado acceso o disponibilidad de datos desagregados sobre la región del Chaco paraguayo en particular, dado que no existen fuentes oficiales que construyan bases de información de manera detallada sobre las temáticas en las que trabaja UNICEF⁹¹.
- Las prácticas culturales y creencias religiosas entre determinados colectivos del Chaco que afectaron la confianza hacia las vacunas.

“Las problemáticas preexistentes se han agudizado durante la pandemia; problemáticas emergentes como la necesidad de más abordaje en protección, necesidad mejorar el acceso a comunidades indígenas a la salud, y más discriminación a comunidades indígenas. En educación las oportunidades fueron muy distintas para acceso a clases virtuales para comunidades muy alejadas cascos urbanos sin acceso a Internet, estaban excluidos de estas nuevas modalidades educativas.” (Agente de cooperación, Asunción)

4.6 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LAS INTERVENCIONES PASADAS DE UNICEF (ÚLTIMOS 10 AÑOS APROX) EN EL CHACO

4.6.1 ¿Cuáles son las principales lecciones y buenas prácticas que se pueden recuperar de las intervenciones pasadas de UNICEF en el Chaco?

⁹⁰ Decreto 3440 y siguientes

⁹¹ La región del Chaco está excluida de las encuestas permanentes de hogares, realizadas de manera regular trimestralmente. Apenas fueron incluidas en ese instrumento entre los años de 2016 y 2017 y en MICS 2016.

- La construcción de espacios de diálogo y de modelos y metodología de trabajo participativa implementados, principalmente con comunidades indígenas, para el fortalecimiento del sistema de protección a la niñez y la adolescencia. En este contexto, se ha podido reconocer que existen diferentes tipos de abordajes, según cada pueblo indígena (Enhlet Norte - Enlhet - Enenlhet - Nivaclé o Ayoreo, otros) a la hora de iniciar una intervención comunitaria en el ámbito de la niñez y la adolescencia.
- La adopción de prácticas y tecnologías propias o aplicables a las características del territorio chaqueño en los proyectos destinados a la captación de agua y provisión de agua segura. Algunas de estas intervenciones han tenido carácter demostrativo en el Chaco y han generado modelos con potencial de replicabilidad en otras zonas del país.
- La detección de liderazgos emergentes para la ampliación de canales de comunicación por medio de la Red de Comunicadores/as Indígenas, la mejora de capacidades técnicas de las radios comunitarias son un hito que requiere sostenerse y promoverse como un potencial factor de validación y reconocimiento de las personas y comunidades indígenas con voz y opinión en la región chaqueña.

“Muchas veces se hacen reuniones sobre temas globales o incluso reuniones de articulación del Gran Chaco que no pasan del evento o abordan temas que no son parte de la agenda en nuestras ciudades. UNICEF tiene mucha experiencia de trabajo coordinado en el Chaco y sabe escucharnos”. (Entrevista, Funcionario Departamental)

4.6.2 ¿Cuáles han sido los mayores desafíos encontrados por UNICEF para contribuir a la protección de NNA en el Chaco en el pasado?

- La resistencia, que, por distintos motivos, muchas comunidades y grupos tienen hacia el SNU por considerar que sus propuestas contravienen creencias religiosas y prácticas culturales. Las prácticas culturales nocivas que afectan a la crianza y desarrollo, como las relaciones tempranas, la pérdida de la práctica alimentaria indígena, y la falta de armonización del interés superior de la niñez con el Derecho Consuetudinario Indígena.
- La intervención de UNICEF en el Chaco no ha podido abordar algunos temas de adolescencia (p.e: desarrollo de oportunidades de educación, esparcimiento y promoción de derechos de adolescentes, disminución de violencia física, sexual y social entre distintos grupos étnicos y dentro de las comunidades indígenas), a pesar de los apoyos al sistema de protección en municipios.
- Los líderes y lideresas de comunidades indígenas manifiestan su baja inclusión en los espacios de participación en los Consejos Municipales, Departamentales y en el propio Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, aunque la acción de UNICEF permitió ratificar que los pueblos indígenas son conscientes de los problemas que afectan al conjunto de la infancia⁹².

4.7 ANÁLISIS PROSPECTIVO

4.7.1 ¿Cuáles son los riesgos y vulnerabilidades (cronificados y que han emergido durante la pandemia) para el pleno ejercicio de los derechos de NNA comunes a los tres países del Chaco que pueden persistir en el futuro? ¿Y los riesgos y vulnerabilidades relevantes, específicos a determinadas áreas geográficas o comunidades del Chaco?

- Se dispone de poca evidencia sobre el Chaco; en general, los tomadores de decisión no manejan apenas información y quienes son protagonistas desde el Chaco no tienen voz. No se ha estudiado la percepción de la población frente al Chaco y de la gente del Chaco mismo sobre su propio territorio

⁹² Tal como lo refleja el “Diagnóstico situacional de NNA, incluyendo protocolos de intervención y/o derivación del territorio Chaco” (2021), estos grupos pueden, desde sus propias costumbres y al amparo del derecho positivo relacionado al interés superior de la niñez, identificar la responsabilidad del Estado en su deber de promover políticas públicas relacionadas a su la calidad y bienestar, mediante programas específicos vinculados a los medios de vida, al aseguramiento de la tierra y otros derechos fundamentales.

(“no se conoce mucho y hay mucho preconcepto, especialmente frente a las personas que pertenecen a comunidades indígenas”). Tampoco se evalúan los programas sociales (Tekoporá, Vamos, Adultos Mayores, etc.) y su impacto en las comunidades chaqueñas. Tradicionalmente, mucha de la interlocución en materia de planificación estratégica se realiza generalmente con y por medio de organizaciones basadas en Asunción y con el Gobierno central.

- En el Chaco paraguayo, las sequías cada vez más recurrentes, sumado a una pobre calidad del agua subterránea, conforman el principal obstáculo para la provisión de este recurso indispensable. En este contexto se encuentran principalmente afectadas las comunidades indígenas entre quienes el 15,4% está conectado a una red de abastecimiento de agua y el 59,2% tiene acceso a agua tratada, lo que significa que más de 21.000 indígenas del Chaco necesitan un mejor acceso al agua para consumo humano⁹³. Agua y acceso a servicios son un problema histórico del Chaco y la pandemia visibilizó aún más la crisis. Sin embargo, desde el Estado, la respuesta se mantiene a través de provisión de servicios tradicionales (p.e: provisión de energía eléctrica por cable en vez de desarrollar energía solar o eólica disponible en el Chaco).
- Varias fuentes consultadas destacan los riesgos de la aculturación “latina” de las comunidades indígenas que, aunque variable, genera presión consumista hacia la niñez y adolescencia, la pérdida de identidad local alejándose de la cosmovisión ancestral y el impacto de la tecnología (acentuado durante la pandemia), que, si bien es necesaria para el acceso a servicios, debe ser analizado con perspectiva cultural.
- Las posibilidades de acceso al empleo y la generación de trabajo muchas veces están lejos de las comunidades y quienes migran son mayormente los hombres. Aún no está saldada la discusión entre la preservación de las costumbres y tradiciones, frente a la necesidad de una inclusión social igualitaria con más oportunidades y acceso equitativo a servicios.
- El aislamiento obligatorio, especialmente en los primeros meses de la respuesta a la pandemia, sumado a la sequía que hizo disminuir los medios de vida, visibilizó la necesidad de alimentación segura, especialmente frente a la pérdida de prácticas alimentarias tradicionales y tecnología ancestral.
- Las restricciones de desplazamiento pusieron en evidencia la ausencia de servicios, propuestas y modelos de atención y contención a la adolescencia; incluyendo el abordaje del relacionamiento entre adolescentes de grupos étnicos, el aumento del consumo de alcohol y drogas, y el incipiente fenómeno de pandillas de la comunidad Nivaclé en las comunidades indígenas de U'Jelhavos la Ciudad de Filadelfia y Cayin'Ó Clim en la Ciudad de Neuland.
- La violencia y el abuso hacia las comunidades indígenas en general y el abuso sexual y la violencia contra las mujeres y las niñas fue un desafío remarcado por dos de las organizaciones consultadas. Especialmente con la contratación de varones indígenas para la construcción de la nueva infraestructura vial del Chaco, muchas comunidades indígenas quedan habitadas exclusivamente por mujeres, niños, niñas y personas adultas mayores.

*“El legado de la tecnología alimentaria se perdió. Ya no se guardan semillas, y la tradición desapareció. Y lo poco que pudo sobrevivir se considera primitivo y es reemplazado. Para colmo, al inicio de la pandemia no fue posible salir a cazar y luego con la sequía y los incendios ni había para cazar luego.”
(Investigadora indígena, Asunción)*

4.7.2 ¿Qué oportunidades han emergido durante la pandemia para estructurar las futuras estrategias o acciones de UNICEF (y del SNU) en un Chaco en plena transformación (institucional, medioambiental, económica y social)?

- El pensamiento como Gran Chaco Americano y las acciones de articulación iniciadas en la pandemia, principalmente entre UNICEF Bolivia y Paraguay, puede ser una plataforma de pensamiento de

⁹³ BID. Entrevista e informes de “Evaluaciones de Impacto Ambiental (y Social) (EIA)”. <https://bit.ly/2M9M5ZO>. Visto el 9 de mayo de 2022.

abordaje estratégico entre ambos países. Asimismo, puede reforzar el proceso de estrategia trinacional impulsada por las tres OCR.

- El desarrollo de acciones de adaptación económica y la protección de la biodiversidad, incluyendo el agua y bosques nativos como factor identitario, son una oportunidad para integrar estrategias y acciones que promuevan formas de vida resilientes al cambio climático.
- Fortalecimiento de capacidades locales y promoción de diálogo con las Cooperativas menonitas del Chaco Central para fortalecer las acciones programáticas en torno a temáticas como gestión de riesgos, nutrición y diseminación del modelo de Escuela Resilientes.
- La discusión surgida en el contexto de la respuesta a la emergencia sobre seguridad y autonomía alimentaria propia del ecosistema chaqueño, incluyendo la recuperación de prácticas alimentarias tradicionales puede, además de revitalizar los sistemas alimentarios indígenas, contribuir a promover soluciones a los problemas nutricionales propios de la región (especialmente en articulación a las acciones implementadas por FAO y OPS en agroecología y revitalización de sistemas de alimentación local). Adicionalmente se identificó la potencial articulación con COOPI para aprovechar su vasta experiencia en el territorio.
- En materia de respuesta a la salud, las acciones de prevención al COVID-19 y el refuerzo de la atención primaria de la salud pueden ser replicadas a otras enfermedades típicas de la región como la tuberculosis, Chagas, zika y dengue. La presencia de radios comunitarias en el Chaco paraguayo puede ser una oportunidad para el intercambio de información y protagonismo local.
- En materia de innovación (como refrigeración impulsada por energía solar y fortalecimiento de la tecnología de recolección, captación y acopio de agua), UNICEF puede ser un actor para el impulso de tecnologías sostenibles que contribuyan a la independencia energética y la provisión de agua segura a las comunidades vulnerables del Chaco.

4.7.3 ¿Existen iniciativas locales, regionales o internacionales relevantes que permitirían potenciar y/o complementar el valor agregado de UNICEF en el Chaco?

- El Plan Nacional Indígena (INDI, 2020) ha permitido que algunas comunidades indígenas, principalmente del Pueblo Guaraní, inicien procesos de resignificación cultural. El liderazgo sostenido que mantiene UNICEF como un interlocutor válido en procesos de construcción de políticas públicas puede ser una oportunidad para el impulso del pensamiento identitario local, la integración intercultural y significancia cultural propia del Gran Chaco Americano.
- La implementación de herramientas estructurales vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo, las iniciativas productivas y medioambientales apoyadas por PNUD, y las vinculadas con comunidades indígenas de FAO, que adicionalmente se articulan con el Plan Nacional Indígenas, pueden proveer plataformas de articulación relevantes para UNICEF. Incluso, evaluar la posibilidad de retomar procesos desafiantes como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁹⁴, la Política de

⁹⁴ El PLANAL persigue una agricultura más productiva y sostenible al mismo tiempo, fortaleciendo la agricultura familiar e indígena y la progresiva expansión de la producción agroecológica y orgánica, como eje estratégico para la búsqueda del posicionamiento competitivo de ambos sectores vulnerables. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC145400/#.:text=El%20PLANAL%20persigue%20una%20agricultura,competitivo%20de%20ambos%20sectores%20vulnerables.> Visto el 2 de mayo de 2022.

Salud Indígena⁹⁵ o el Plan Nacional de Cambio Climático⁹⁶ orientando su incidencia estratégicamente en base al interés superior de la niñez.

- El impulso al desarrollo que está ocurriendo en el Chaco, en contexto de la construcción del Corredor Bioceánico y la Ruta de la Leche, en lo económico con la expansión de la producción agroganadera y en lo político con la creación de nuevos municipios, es una oportunidad que tienen UNICEF y el SNU para centrar su atención en el Chaco paraguayo para el desarrollo de políticas públicas específicas. En este proceso, el rol de UNICEF puede ser relevante para una planificación con foco en infancia y adolescencia, particularmente en los nuevos municipios que deben diseñar su Plan Municipal de Desarrollo, Plan Estratégico Municipal, y Planes Operativos y Presupuestos.
- El impulso utilizado para la creación de la Red de Comunicadores/as del Chaco puede ser una oportunidad para incrementar el grado de participación indígena. Para ello se deben promover acciones que fortalezcan a las radios comunitarias en su capacidad técnica y legal. En contrapartida, se debe aprovechar el canal como socio estratégico en la traducción (cultural y comunicacional) de los mensajes de UNICEF (y potencialmente de todo el SNU).

Existen otras iniciativas de carácter trinacional, en general orientadas al desarrollo sostenible de la ecorregión del GChA y relevantes para UNICEF (p.e: Redes Chaco, el Foro de Representantes del GChA, la Iniciativa Chaco Trinacional, ZICOSUR, o el Team Europe).

⁹⁵ La Política Nacional de Salud Indígena orienta el accionar del MSP y BS para implementarla de manera respetuosa y articulada, garantizando la permanente participación de los Pueblos Indígenas, reconociendo sus valores, sabiduría y visión del mundo. Fue redactada con apoyo de UNICEF en concordancia con las Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad del Gobierno Nacional, periodo 2008 /2013. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/a25a59-PoliticaNacionaldeSaludIndigenaParaguay.pdf> vista el 12 de abril de 2022

⁹⁶ Paraguay cuenta con una Política Nacional de Cambio Climático desde el 2011, que tiene por objetivo instalar el tema del cambio climático a nivel nacional e impulsar la implementación de medidas articuladas coherentes con las prioridades del desarrollo nacional liderado por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), <http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia-Nacional-de-Mitigaci%C3%B3n-al-Cambio-Climatico.pdf> visto el 2 de mayo de 2022

5 CONCLUSIONES

5.1 DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

- **CONCEPTUALIZACIÓN Y VISIBILIZACIÓN DEL CHACO PARAGUAYO (Y AMERICANO).** La realidad del Chaco paraguayo (y GChA) como ecorregión “multiamenaza” y en riesgo , aparece parcialmente abordada en el CPD y no se ha identificado la participación de UNICEF en intervenciones intersectoriales e interagenciales integrales y de alcance en el Chaco. Hasta el momento, no se percibe una visión holística e integrada de “qué significa estar en el Chaco (paraguayo y americano)” para UNICEF. El CPD en curso se focaliza adecuadamente en hogares y perfiles especialmente vulnerables, con atención particular hacia poblaciones indígenas. Aun así, las intervenciones de UNICEF con enfoque intersectorial, abordando riesgos crecientes en el Chaco (especialmente cambio climático, degradación medioambiental, protección, grandes infraestructuras), focalizadas en comunidades vulnerable, y sostenidas el tiempo suficiente para generar cambios en las condiciones de vida de NNA parecen limitadas. Los proyectos ECHO han introducido elementos novedosos (resiliencia, cambio climático, territorialización, enfoque transfronterizo) que pueden servir de punto de partida para una nueva visión o abordaje de los retos para comunidades del Chaco.
- **ALIANZAS LOCALES.** UNICEF ha ampliado las alianzas con nuevos socios nacionales para superar las restricciones durante la pandemia lo que ha permitido llegar a grupos de población con mayor exposición a riesgo (p.e: barrios marginalizados, adolescentes). No obstante, a nivel del Chaco, la mayoría de socios son administraciones públicas con recursos y capacidades modestas para un territorio vasto y complejo. El “ecosistema” de socios locales de UNICEF presenta una reducida presencia de otro tipo de actores que juegan un rol clave en el territorio, lo que ha podido limitar la capacidad instalada para una respuesta de mayor alcance. Asimismo, la limitada presencia del estado ha dificultado responder más consistentemente a la pandemia (y probablemente impide el despliegue de políticas más ambiciosas que reduzcan las barreras de acceso y las vulneraciones de derechos crónicas). De manera parcial, la VTR identifica que valores religiosos y conservadores entre determinados colectivos en el Chaco parecen incluir la percepción de unas NNUU en contradicción con sus creencias y prácticas (p.e: agenda anti-familia). Aun así, parece necesario explorar otras temáticas que para las Cooperativas son relevantes como la gestión de riesgos, WASH, y nutrición.

5.2 DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA

- **ALCANCE Y CONTINUIDAD DE SERVICIOS EN LA RESPUESTA A LA PANDEMIA.** La respuesta de emergencia de UNICEF ha contribuido a la continuidad y recuperación de los servicios en educación (retorno seguro a escuelas) y salud (atención en salud materno infantil, vacunación del programa regular y COVID-19) y a disponibilizar equipamiento de agua y saneamiento en determinadas comunidades rurales e indígenas alcanzadas, especialmente a partir de 2021. El alcance de la respuesta de emergencia ha estado determinado por los recursos disponibles y la limitada capacidad instalada de los socios locales y UNICEF en el Chaco. Desde finales de 2021, los dos proyectos ECHO están posibilitando a UNICEF una presencia programática más amplia y focalizada sobre el territorio, lo que abre nuevas posibilidades para potenciar el alcance y nuevas sinergias con otros actores.
- **PROYECTIZACIÓN Y ALCANCE DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN EL CHACO .** Aún sin haber realizado una evaluación detallada de los programas regulares de UNICEF en el Chaco, la respuesta de UNICEF (y del SNU) a situaciones de exclusión estructurales está basada en proyectos de apoyo a políticas o iniciativas nacionales que, aunque están contribuyendo a desarrollar las capacidades de las administraciones públicas territoriales en políticas de protección y atención a la infancia y a mitigar algunas necesidades críticas, no parecen haber logrado atenuar las causas de base. La persistencia de indicadores crónicos de inequidad, de vulneraciones de derechos y el agravamiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas en las últimas décadas ejemplifica el alcance limitado de los programas sociales estatales y la persistencia de riesgos para las comunidades más vulnerables del Chaco paraguayo. Los proyectos de UNICEF aparecen como pertinentes, eficaces a corto plazo y generadores de aprendizajes sectoriales que han permitido incidir en instituciones

públicas (p.e: educación, agua) pero no parecen haber actuado como generadores de cambios significativos en las condiciones de NNA en las comunidades indígenas (y rurales) alcanzadas. En la actualidad, el desarrollo económico y de infraestructuras del Chaco está exponiendo a la ecorregión a nuevos retos de protección en materia de respuesta a la violencia, el abuso, la explotación (laboral y sexual) y la trata de personas. Los riesgos emergentes (no únicamente derivados de la pandemia) se superponen a los retos en vulneración de derechos⁹⁷ y de protección preexistentes (p.e: primera infancia, alimentación, salud, educación, medio ambiente y resiliencia al cambio climático, doble vulneración de derechos de personas indígenas).

- **INTERSECTORIALIDAD.** La respuesta de UNICEF a la pandemia en el Chaco ha dirigido sus esfuerzos y recursos limitados para apoyar a sectores críticos en los cuales la organización disponía de experiencia en el Chaco y de valor añadido (educación, salud y agua y saneamiento), gracias a su expertise y trabajo realizado durante CPD anteriores. No obstante, la capacidad para responder a problemáticas agravadas en materia de **protección** de la infancia y adolescencia⁹⁸, asegurar el **acceso a agua e higiene** (medidas esenciales de protección durante la pandemia), cambio climático y degradación medioambiental, ha sido limitada. Desde finales de 2021, el proyecto ECHO empieza a integrar dichos elementos y desarrollar el enfoque intersectorial. En la actualidad, el alineamiento de UNICEF con políticas nacionales (Plan Nacional de Niñez y Adolescencia, Plan Nacional de Pueblos Indígenas, Política Nacional de Salud Indígena) constituyen oportunidades para reforzar la integralidad de la respuesta a retos de la infancia en el Chaco.
- **INTERCULTURALIDAD Y GENERO.** Algunas acciones de UNICEF en el Chaco (desde antes de pandemia) reflejan la integración del enfoque intercultural y han apoyado iniciativas y enfoques que aparecen como buenas prácticas de armonización cultural, incluido el periodo de pandemia. Los aprendizajes adquiridos presentan potencial para contribuir a la integración del enfoque intercultural en otros servicios sociales que todavía presentan barreras de acceso a poblaciones originarias y en la implementación sobre el Chaco de políticas y planes nacionales recientemente diseñados con el fin de atender inequidades y vulnerabilidades derivadas de factores socioculturales. Parecen existir oportunidades en la capitalización de la experiencia acumulada en trabajo intercultural para contribuir a una estrategia de construcción sobre la identidad propia del Chaco Paraguayo (o GChA), que destaque sus atractivos de diversidad cultural y genere un marco discursivo dirigido específicamente a NNA chaqueños. En términos de integración de la dimensión de género en la respuesta de UNICEF en el Chaco, la VTR no ha dispuesto de datos ni de marcos de resultados que permitan una valoración estructurada, excepto en el diseño del proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes”.

5.3 DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL

- **PRESENCIA Y CONTINUIDAD EN EL TERRITORIO.** La presencia de UNICEF en el Chaco (más allá de la pandemia) ha estado basada en el compromiso de larga duración de profesionales de la organización con el territorio. UNICEF ha movilizado a oficiales desde Asunción para acompañar la implementación de intervenciones en el Chaco durante los últimos 20 años; aunque no ha existido una presencia fija en el Chaco, la continuidad ha sido esencial para construir confianza con actores locales y comunidades y visibilizar a UNICEF independientemente de las oscilaciones programáticas. No obstante, no poder disponer de una presencia organizacional más sólida o designar a un equipo de trabajo con movilidad propia descentralizado en territorio chaqueño ha dificultado responder a la variedad e intensidad de retos en un territorio complejo como el Chaco.

⁹⁷ Ver secciones breve caracterización del Chaco Paraguayo, eficacia y coherencia.

⁹⁸ Ver Análisis del enfoque de derechos, Informes de los Relatores especiales, entre otros

6 RECOMENDACIONES

6.1 DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

6.1.1 Desarrollar el marco estratégico para el Chaco Paraguayo (y americano) basado en una visión común con un enfoque subregional para un abordaje trinacional, multidimensional con múltiples actores

- UNICEF Paraguay (con apoyo de LACRO, OP de Argentina y Bolivia y OCR) participa en la elaboración durante 2022 de una estrategia integral del Gran Chaco Paraguayo (y Americano) como ecorregión con retos agravados para la infancia resultado tanto de la pandemia como de la débil presencia del estado, las brechas en políticas o programas sociales y la presión sobre las comunidades rurales e indígenas. La revisión de medio término del actual CPD y la elaboración del siguiente CPD considera la posibilidad de incluir el GChA como una región prioritaria.
- UNICEF Paraguay diversifica las alianzas con los garantes de derechos a nivel local (representaciones del gobierno central, autoridades municipales y locales), y explora puntos de entendimiento con nuevos socios para fortalecer el acceso a derechos y sinergias entre actores, en el marco de la preparación del próximo CPD.
 - El mapeo de socios en el Chaco, posibles aliados o socios implementadores, se basa en un primer acercamiento realizado por la OP, categorizando quienes serían los posibles susceptibles de constituirse en socios implementadores y/o aliados en terreno.

6.2 DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA

6.2.1 Mejorar la programación de la respuesta en el Chaco Paraguayo (y americano) para los NNA y sus comunidades, particularmente aquellas más vulnerables

- UNICEF Paraguay apoya la capacidad de prestación de servicios sociales esenciales en comunidades en situación de vulnerabilidad, tanto a través de servicios públicos (administraciones públicas locales garantes de derechos) como de otras agencias, organizaciones locales y redes (aprovechando la ventana de oportunidad que supone la financiación ECHO y los avances en políticas nacionales).
 - UNICEF avanza en la estandarización de abordajes (de manera consensuada) con los miembros de los pueblos indígenas, conforme a sus propias formas de consulta y decisión, valores, usos y costumbres, en línea con el marco y buenas prácticas internacionales (OIT). En materia de niñez y adolescencia se promueva y protege el derecho de los niños indígenas a vivir de acuerdo con su propia cultura, religión e idioma.
- UNICEF Paraguay (con apoyo de LACRO) refuerza un enfoque de derechos integral⁹⁹ en el análisis, diseño e implementación de sus intervenciones en el Chaco, articulándose con los procesos y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de OACNUDH, en el marco de la preparación del próximo CPD. UNICEF, por medio de los espacios de articulación existentes, tiene la oportunidad de fortalecer la generación de medidas positivas que prevengan o mitiguen violaciones de derechos. UNICEF (en conjunto con el SNU y, en particular OACNUDH) pueden cumplir un rol relevante en fortalecer el seguimiento a estándares, sentencias e informes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH, Corte IDH, IIN, RAADH y Niñ@Sur), en particular aquellos relacionados con personas y pueblos indígenas en Paraguay¹⁰⁰. En paralelo, UNICEF impulsa la traslación a política y acciones nacionales de las sentencias y las recomendaciones en materia de derechos humanos (p.e: implementación efectiva del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia, Plan Nacional de Pueblos Indígenas, Política Nacional de Salud Indígena).

“Pensar en proyectos de desarrollo sin asegurar la provisión de servicios, no sirve” (entrevista, SNU).

⁹⁹ Ver anexo 7 Análisis enfoque de derechos.

¹⁰⁰ P.e: quita de tierra y tenencia segura; desempleo, analfabetismo, morbilidad y mortalidad, infravivienda, acceso y uso de servicios de salud y agua potable, marginalización

- Todo programa o intervención en la región se plantea desde una visión intersectorial e integral y el apoyo de LACRO debe poder materializarse en términos de recursos financieros, y apoyo técnico de forma permanente y sostenible.

6.2.2 Mejorar el enfoque territorial de la respuesta de UNICEF y de NNUU (incluyendo tanto intervenciones locales directas como labores de abogacía y cabildeo para mejorar las políticas públicas de mejoramiento de condiciones) en el Chaco

- UNICEF Paraguay (con apoyo de LACRO) desarrolla un enfoque programático para el Gran Chaco más integral, focalizado territorialmente en función de parámetros de exclusión, reivindicaciones sociales y especificidades de las diferentes comunidades, en el marco de la preparación del próximo CPD. UNICEF refuerza procesos de resignificación indígena y áreas programáticas que respondan a vulnerabilidades agravadas, en particular:
 - **Cambio climático y gestión sostenible** (e impactos en protección, seguridad y autonomía alimentaria y subsistencia, acceso, distribución y tenencia de la tierra¹⁰¹), como posible enfoque transversal. Se incluye el acceso a agua (mayor captación agua) y alimentos y la generación de evidencia sobre el impacto en condiciones de vida de NNA. En cuestiones de agua, construir a partir de Mesa MIAS Chaco en cuestiones de agua e innovación.
 - **Estrategias locales de protección con óptica intercultural** (incluyendo fenómenos como, acceso y tenencia de las tierras, niñez en situación de calle, migración forzada, sustancias ilícitas, tráfico y trata de personas) y transversalización del principio de interés superior de la niñez y la adolescencia en los Planes Municipales y Departamentales de Desarrollo.
 - **Armonización entre el Derecho consuetudinario Indígena y el Derecho común** y el principio del interés superior de la niñez).
 - **Impacto en las comunidades y transformación del territorio causado por las grandes infraestructuras** en curso (p.e: Ruta Bioceánica).
 - **Recuperación de coberturas** en programas de salud (p.e: salud sexual y reproductiva de niñas, mujeres adolescentes y mujeres adultas indígenas) y educación (p.e: transformación del modelo educativo en Chaco).
 - **Apoyo a la iniciativa de Red de Comunicadores Indígenas del Chaco, como uno de los actores a considerar para fortalecer la participación de mujeres y personas jóvenes, e incluso de que sea considerado como un espacio intercultural** respetuoso de las propias normas de convivencia acordadas como reglamentos internos comunitarios.
 - **Diálogo con las Cooperativas en torno a temas relacionados a WASH, gestión de riesgos y el Modelo de Escuela Resilientes.**
 - UNICEF Paraguay consolida su presencia en el Chaco¹⁰², como oportunidad para el ejercicio de localización de las acciones a desarrollar en el territorio, potenciar la incidencia a nivel subnacional e incorporar modalidades de trabajo que refuercen el desarrollo organizacional de los socios en el Chaco (impulsando su capacitación y la transferencia de conocimientos, promoviendo la sostenibilidad de organizaciones y su capacidad de interlocución). UNICEF Paraguay garantiza la presencia de consultores locales de manera más permanente y fortalece sus capacidades para apoyar el desarrollo de capacidades de contrapartes locales y socios implementadores en los distintos procesos de UNICEF.
 - UNICEF Paraguay analizar la factibilidad de constituir una oficina local/zonal de UNICEF.
 - UNICEF Paraguay (a través de oficiales sectoriales) identifica buenas prácticas empleadas por otras OP y sistematiza experiencias que puedan servir de insumo al desarrollo de modalidades de intervención innovadoras y explora alianzas estratégicas con actores no tradicionales.
- UNICEF Paraguay refuerza las capacidades municipales (en municipios priorizados durante la elaboración del próximo CPD) en monitoreo de políticas y presupuestos públicos territoriales sobre

¹⁰¹ En alianza con otros actores como FAO, MAG, INDI e INDERT.

¹⁰² El contrato del oficial de UNICEF destinado en el Chaco en la actualidad está vinculado a la duración del proyecto ECHO, con fecha de finalización prevista en 2022.

cuestiones sociales relacionadas con la infancia. Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en las que se encuentran los 19 pueblos indígenas de Paraguay, contar con mayor desagregación de información por pueblos y territorios sería esencial para diseñar intervenciones oportunas consensuadas, consistentes y bien adaptadas. El apoyo a las herramientas de generación de datos locales necesitaría estar articulado con los sistemas de información nacionales ya existentes en los diferentes niveles de la administración pública. Asimismo, ser consistente entre unidades administrativas de los territorios chaqueños con el fin de reforzar el análisis Gran Chaco paraguayo como área y poder medir las condiciones o inequidades entre diferentes grupos poblacionales y localidades.

- UNICEF promueve que el monitoreo local permita visibilizar que tanto invierte un municipio en su infancia y que la generación de datos locales (enviada al nivel central) se devuelva a los actores locales.

6.3 DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL

6.3.1 Reforzar mecanismos de coordinación internos y externos.

Internamente

- **UNICEF Paraguay continúa potenciando una estructura de trabajo intersectorial entre sus programas** con el fin de lograr mayor cohesión en el acompañamiento a las instancias clave de protección de la infancia en el Chaco (CODENI, Consejos de educación).

Externamente

- **La OCR promueve programas conjuntos entre agencias del SNU con el fin de mejorar la eficacia y complementariedad de la respuesta a problemáticas multidimensionales de pobreza y exclusión crónicas en el Gran Chaco (paraguayo y americano).** El UNCT diseña una estrategia conjunta de movilización de fondos de posibles donantes con interés en el GChA (en concertación entre OCR, UNICEF, Development Coordination Office).
 - UNICEF Paraguay (en coordinación con OCR) identifica proyectos de otras agencias con presencia en el Chaco, analiza la complementariedad, diseña e implementa programas conjuntos con las agencias del SNU. Cuando se valore pertinente y viable, se formalizan los programas conjuntos (mediante acuerdos de entendimiento donde se establezcan objetivos y metas conjuntas, así como la financiación y sus mecanismos de gestión).

ANEXOS

ANEXO 1 TÉRMINOS DE REFERENCIA

ANEXO 2 MATRIZ DE EVALUACIÓN

ANEXO 3 ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS

ANEXO 4 LIMITACIONES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

ANEXO 5 PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS

ANEXO 6 VALORACIÓN DE LA OFICINA DE PAÍS SOBRE ASPECTOS CLAVE DE UNA EVENTUAL ESTRATEGIA PARA EL GCHA (MENTI)

ANEXO 7 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS ACCIONES DE UNICEF

ANEXO 8 INFORME VISITA DE TERRENO CHACO PARAGUAY

ANEXO 9 - APOYO DE UNICEF A LOS PLANES NACIONALES DE RESPUESTA A LA COVID-19: EVIDENCIA DISPONIBLE Y APRECIACIÓN DE SU ALCANCE A NIVEL DEL CHACO

ANEXO 10 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS