

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO EJECUTIVO No. 14
De 6 de Junio de 2024



Que adopta la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en Albergues de la República de Panamá; la Guía para la Gestión de Casos en los que hay Amenaza de Separación o Pérdida de Cuidado Parental; y la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 56 de la Constitución Política, es deber del Estado, proteger la salud física, mental y moral de los menores y garantizar el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión social;

Que mediante la Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, la República de Panamá aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño que, entre sus disposiciones, preceptúa que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño;

Que, conforme a lo dispuesto en la referida Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que estén privados permanente o temporalmente de su medio familiar;

Que la Ley 29 de 1 de agosto de 2005, reorganizó el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia bajo la denominación de Ministerio de Desarrollo Social, como el ente rector de las políticas sociales y tiene el objetivo de impulsar el desarrollo humano por la vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y diversas acciones tendientes al fortalecimiento de la familia, la niñez y la adolescencia;

Que, mediante la Ley 14 de 23 de enero de 2009, se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como la institución responsable de dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, con la participación de entidades públicas, organismos privados y la corresponsabilidad de la familia y la sociedad organizada;

Que la Ley 14 de 2009, tiene por objeto el fortalecimiento institucional para la protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, a través de la consolidación de las bases y los principios rectores para el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia de la República de Panamá;

Que la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, tiene por objeto establecer garantías para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como reordenar las instituciones competentes para garantizar, de acuerdo con su edad y madurez, el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de esos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, a través de un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia;

Que el Estado panameño construye una política pública para la garantía del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, así como la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes;

Que la citada Ley 285 de 2022, aporta un marco seguro para la realización de la transformación sistémica, estableciendo los ejes estratégicos para una política pública de desinstitucionalización, el fortalecimiento familiar y prevención del abandono y las separaciones; acogimiento familiar; cuidado de la puerta de entrada a los distintos medios alternativos de cuidado, así como la desinstitucionalización y reconversión de los albergues;

Que, reconociendo la importancia de preservar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y asegurar su desarrollo adecuado en entornos familiares y comunitarios saludables, se han diseñado como

recursos de referencia para los funcionarios de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y los albergues, las siguientes herramientas:

1. La Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Residen en Albergues de la República de Panamá.
2. La Guía para la Gestión de Casos en Situaciones de Amenaza de Separación o Pérdida del Cuidado Parental.
3. La Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional;

Que la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Residen en Albergues de la República de Panamá se presenta como una herramienta orientadora para quienes lideran el proceso de planificación y acompañamiento del egreso de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran institucionalizados;

Que la Guía para la Gestión de Casos en Situaciones de Amenaza de Separación o Pérdida del Cuidado Parental, tiene como objetivo prevenir el abandono y las separaciones innecesarias de los niños, niñas y adolescentes de sus familias y comunidades de origen, evitando así su ingreso injustificado a los medios alternativos de cuidado en Panamá;

Que la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional constituye una herramienta práctica para la adopción de medidas de protección excepcional por parte de los equipos técnicos de protección de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Su propósito es establecer bases que aseguren el cumplimiento de estándares de derechos humanos y la correcta aplicación de procedimientos en la gestión de casos en los cuales es necesario separar a los niños, niñas y adolescentes de su familia;

Que, a través de la Resolución No. 01-2024 de 7 de marzo de 2024, la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, aprobó: la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en Albergues de la República de Panamá; la Guía para la Gestión de Casos en los que hay Amenaza de Separación o Pérdida de Cuidado Parental; y la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional, garantizando así el cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso que rige las actuaciones administrativas,

DECRETA:

Artículo 1. Se adopta, en todas sus partes: la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en Albergues de la República de Panamá; la Guía para la Gestión de Casos en los que hay Amenaza de Separación o Pérdida de Cuidado Parental; y la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional, las cuales se adjuntan como anexo al presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 2. El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República; Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, Ley 29 de 1 de agosto de 2005, Ley 14 de 23 de enero de 2009 y Ley 285 de 15 de febrero de 2022.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

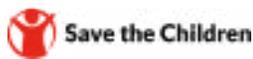
Dado en la ciudad de Panamá, a los *Sis* (6) días del mes de *Junio* de dos mil veinticuatro (2024).

LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

Maria Ines Castillo de San Martin
MARÍA INÉS CASTILLO DE SANMARTIN
Ministra de Desarrollo Social



Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL



SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



Ficha técnica

Dirección: Matilde Luna

Investigación y redacción: María Lucila Argüello

Apoyo técnico: María Sánchez Brizuela

Responsable por RELAF: Matilde Luna, Directora

Responsable por Save the Children: Karla Pinder, Gerente de Proyecto
Lyda Guarín, Asesora de Protección

Corrección: María Soledad Gomez

Diseño gráfico y editorial integral: Rubén Longas

Septiembre de 2022

Agradecimientos

A todas las personas responsables de los albergues públicos de Panamá que participaron junto con sus equipos técnicos de los encuentros de seguimiento de casos para el egreso. A los referentes de la sede de SENNIAF y las oficinas regionales que participaron de las instancias de seguimiento de casos para el egreso seguro. A las autoridades de MIDES y SENNIAF que están liderando el procesos de transformación sistémica. Y a los integrantes del equipo élite para la desinstitucionalización, conformado por técnicos de MIDES y SENNIAF, que acompañan y dinamizan la puesta en práctica de dicho proceso.

Listado de siglas y acrónimos

CAIPI: Centros de Atención para la Primera Infancia

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

DI: Desinstitucionalización

EU: Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá

ISN: Interés superior del niño

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

NNA: Niños, niñas y adolescentes

PAI: Plan de Atención Individualizada

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

ÍNDICE

Comentario a la Guía para el egreso	4
Presentación	5
Sistematización de casos abordados en el proceso de acompañamiento para el egreso seguro en los albergues seleccionados	6
¿Qué es el egreso seguro?	7
¿Cómo deben acompañar las instituciones el egreso seguro?	10
Estándares generales de la protección integral y el egreso seguro	11
Protección integral de derechos.....	11
Derecho a vivir en familia	11
Participación de los NNA y sus familias	12
Escucha activa y derecho a voz ejercidos con empatía.....	12
Progresividad	12
Integralidad e intersectorialidad de los abordajes	13
Autonomía progresiva	13
Decisiones basadas en evaluaciones técnicas.....	14
Comunicación constante entre equipos, familias y NNA.....	14
Condiciones mínimas para el egreso seguro.....	15
¿Qué es y qué no es un egreso seguro?	16
¿Y cómo se implementa el egreso seguro?	17
¿En qué momento del proceso de intervención se trabaja el egreso seguro?	17
¿Cómo abordar los casos antiguos?	18
Definición de la alternativa de egreso	19
¿Quiénes deben participar en la definición del plan de egreso seguro?	20
Preparación del NNA para el egreso	21
Preparación de la familia en la que se integrará un NNA	21
Recursos de apoyo a los NNA y sus familias	22
¿Qué apoyos se les da a las familias para que puedan recuperar el cuidado de sus NNA?	22
¿Qué instituciones y organismos brindan apoyos a las familias y NNA?	23
¿Por cuánto tiempo se debe preparar un egreso seguro?	23
Orientaciones sobre plazos razonables de preparación para el egreso.....	24
¿Quiénes pueden ser y para qué sirven los referentes de un NNA en el proceso de egreso seguro?	25
Formalización del egreso del NNA	25
Seguimiento posterior al egreso	26
Cierre de la intervención	27
Pautas específicas para el egreso seguro	27
NNA de pueblos originarios.....	27
Adolescentes en estado de gestación o con bebés nacidos	28
Adolescentes que egresan con proyecto autónomo	29
NNA migrantes	31
Niñas y adolescentes mujeres.....	31
¿Se cumple con todos los criterios para un egreso seguro?.....	31
¿Realizamos la evaluación del caso y justificamos las decisiones en los resultados de evaluaciones técnicas?	34
Barreras identificadas para una intervención efectiva	32
El vínculo con el poder judicial.....	32
La situación geográfica.....	33
Las dificultades para garantizar el acceso a la protección integral y a la justicia	33
Separación innecesaria	34
Bibliografía y documentos consultados	35
Marco jurídico e institucional	35
Marco conceptual.....	35

Comentario a la Guía para el egreso

En América Latina y el Caribe se han dado importantes avances en materia de niñez. Se identifican claramente países que han alineado sus legislaciones y políticas con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, consolidando los Sistemas de Protección de la niñez, así como los programas de fortalecimiento familiar y de cuidado de base familiar o comunitario, en consonancia con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de la Niñez.

Sin embargo, estudios señalan que en la región más de 187 mil* niñas, niños y adolescentes viven bajo cuidado residencial o institucional. Si bien la niñez es llevada a instituciones de cuidado infantil debido a una variedad de razones, que incluyen: violencia, abuso sexual, enfermedad de los padres o madres, VIH/SIDA, migración, diferentes tipos de discapacidad o emergencias, muchas niñas, niños y adolescentes son derivados a instituciones de cuidado infantil debido a causas como la pobreza o la esperanza de acceder a educación de calidad.

Desde Save the Children tenemos el firme convencimiento que las niñas, niños y adolescentes no deberían crecer en instituciones y estamos comprometidos con la eliminación gradual del cuidado institucional y el impulso de las Directrices, que promueven la transformación de los sistemas de cuidado infantil.

Trabajamos en acciones de **prevención de la separación familiar**, a través de la promoción de habilidades de crianza, incluido nuestro enfoque común de Crianza sin Violencia; abordamos las principales razones por las que la niñez y las familias se separan, entre ellas el estigma y la discriminación. Del mismo modo, impulsamos acciones de **respuesta a la separación familiar**, potenciando la fuerza laboral de bienestar social, las acciones de localización y la reunificación familiar; además, promovemos iniciativas dirigidas al cuidado alternativo basado en la familia.

Adicionalmente, consideramos que es esencial contar con un adecuado procedimiento de egreso de los centros de cuidado alternativo para niñas, niños y adolescentes. Este proceso debe estar centrado en el Interés Superior del Niño e igualmente garantizar el desarrollo de su potencial y autonomía, y de esta forma constituirse en un eslabón fundamental para que los países de la región puedan continuar su avance en el fortalecimiento de sus Sistemas de Protección, hacia modelos de cuidado familiar y de base comunitaria.

Esperamos que el contenido de este documento, **Guía para un Egreso Seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá**, trabajado en el marco del **Proyecto Panamá Protectora**, nutra los esfuerzos de los Estados, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de cuidado residencial, de cara a la transformación del cuidado, y de esta forma seguir sumando esfuerzos en pro de niños, niñas y adolescentes, en Panamá y en toda la región.

Victoria Ward
Directora Regional
Save the Children para América Latina y el Caribe

* Lumos (2020). En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes: la institucionalización en América Latina y el Caribe

Presentación

Esta guía es una herramienta para orientar la acción de quienes llevan adelante el proceso de planificación y acompañamiento del egreso de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) que se encuentran institucionalizados.

Sus destinatarios directos son los equipos técnicos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante, SENNIAF) y el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MIDES), que ejercen su función en la sede de la ciudad de Panamá y en las oficinas regionales. También los equipos de los albergues, sean estos de gestión directa de MIDES y SENNIAF o de la sociedad civil bajo convenio con la autoridad administrativa de protección integral de derechos de NNA de la República de Panamá.

La presente guía se construyó a partir de un proceso de cooperación entre la Red Latinoamericana de Acompañamiento Familiar (en adelante, RELAF), Save the Children, SENNIAF y MIDES. El proceso de cooperación inició en el mes de abril de 2022, con la elaboración de un diagnóstico sobre el proceso de egreso en los albergues de Panamá. El diagnóstico se construyó y se validó con los actores en una agenda de campo presencial que tuvo lugar a fines de mayo. Desde el momento en que se realizó la visita al campo, se comenzó a trabajar en la definición de planes de egreso para un 30% de NNA que se encontraban alojados en tres (3) de los albergues de gestión directa de SENNIAF y MIDES.

Desde el mes de junio hasta agosto de 2022, se realizaron reuniones virtuales de seguimiento de casos que fueron analizados con la perspectiva de generar un proceso de egreso seguro. En los talleres de seguimiento se trabajó caso a caso, revisando los diagnósticos y contribuyendo a la definición de los pasos a seguir para el egreso seguro de cada uno.

En total se abordaron 27 casos, de los cuales 18 son NNA de género femenino y 9 de género masculino. La organización de los albergues signó las edades de los NNA abordados, ya que uno de los albergues aloja varones adolescentes (Centro Transitorio de Protección de Ciudad del Niño), el Centro Transitorio de Protección-Casita de Amador aloja niñas y adolescentes, y la Casa Hogar Soná alberga adolescentes mujeres que en general se encuentran ejerciendo la maternidad de hecho¹ (en cuyo caso se albergan con sus hijas o hijos) o están en estado de gestación. Como resultado del proceso de trabajo, a fines de agosto ya se contaba con 13 casos en etapa de seguimiento del egreso (48%). Cabe señalar que participaron los equipos centrales de SENNIAF –acompañados por quienes forman parte del Equipo Élite para la Desinstitucionalización–, los equipos técnicos de los albergues involucrados y los miembros de los equipos regionales de Bocas del Toro, Darién-Sede, Herrera-Los Santos, Panamá Oeste y Veraguas.

Más allá de los egresos que se pudieron impulsar a partir del trabajo de seguimiento, la importancia de la construcción de esta guía es la reflexión sobre las prácticas que llevan adelante los distintos equipos en sus abordajes y el ejercicio de revisar guías de trabajo, acciones automáticas o incidencias que perdieron fundamento.

El objetivo tanto de este proceso como de la presente guía es que las conclusiones y los aprendizajes sistematizados puedan impactar de manera positiva en el conjunto de los casos; es decir, que no representen un beneficio solamente para los NNA sobre quienes se realizó puntualmente el trabajo de seguimiento, sino que la experiencia y capacitación pueda gravitar sobre todos los NNA que se abordan cotidianamente.

Matilde Luna, Experta y Directora de RELAF
María Lucila Argüello, Consultora de RELAF
María Sánchez Brizuela, Coordinadora de RELAF

¹ Se ha notado en el trabajo de campo que la adolescente que cursa un embarazo y tiene un bebé es considerada y tratada como madre, sin importar los motivos del embarazo ni el deseo de maternar. En este punto, se deben problematizar las situaciones y acompañar a aquellas personas que no deseen ejercer la maternidad para que se puedan realizar procesos seguros de entrega en adopción, sin que medien juicios morales sobre las decisiones informadas de estas niñas y adolescentes.

Sistematización de casos abordados en el proceso de acompañamiento para el egreso seguro en los albergues seleccionados

La presente guía se desarrolló a partir del trabajo de diagnóstico y seguimiento de los casos seleccionados como hoja de ruta para continuar mejorando los procesos de egreso seguro en la República de Panamá.

Albergue	Femenino	Masculino	Total
Centro Transitorio de Protección SENNIAF-Ciudad del Niño		6	6
Casa Hogar Soná	10	2	12
Centro Transitorio de Protección SENNIAF-Casita de Amador	8	1	9
Total	18	9	27

Edad	Femenino	Masculino
2 años		2
10 años		1
11 años		1
12 años	5	
13 años	1	
14 años	1	3
15 años	3	1
16 años	3	1
17 años	3	
18 años	2	
Suma total	18	9

Etapa	Femenino	Masculino	Total
Plan de egreso	10	4	14
Seguimiento de egreso	8	5	13
Total	18	9	27

GUÍA PARA UN EGRESO SEGURO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN ALBERGUES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Equipo/Regional	Plan de egreso	Seguimiento de egreso	Suma total
Bocas del Toro	1	1	2
Darién-Sede		1	1
Herrera-Los Santos		1	1
Panamá Oeste	1	1	2
Regional Veraguas	7	4	11
Sede	5	5	10
Suma total	14	13	27

		Cantidad
Vínculo del NNA con el responsable de cuidado luego del egreso (seguimiento de egreso)	Hermano	1
	Madre	7
	Padre	1
	Prima	2
	Tía/Tío	2
Suma total		13

¿Qué es el egreso seguro?

Se entiende que el egreso de NNA del cuidado alternativo formal en medio familiar (familia acogente) o residencial (albergues) se produce con la salida del ámbito de cuidado temporal y el retorno a la vida familiar y comunitaria.

El egreso, en términos de la medida y la intervención del sistema de protección, se debería producir a) cuando se extingue la necesidad de separación de la familia de origen y se logra su reintegración a la familia de origen, b) cuando habiendo pasado un tiempo prudencial de seguimiento y supervisión se decide el cese de la medida, quedando los NNA a cargo de su familia extensa o comunitaria; c) cuando habiéndose agotado los recursos para la reintegración del NNA en la familia de origen o ampliada se procede a la adopción como alternativa para garantizar el derecho a la vida en familia; y d) cuando atento a la edad de las y los adolescentes se ha logrado desarrollar un plan de vida autónomo, es decir, cuentan con un proyecto de vida seguro y sustentable por fuera de los albergues, una vez alcanzada la mayoría de edad.

Para definir cuál será la vía de egreso seguro que se transitará en cada caso, el equipo técnico de SENNIAF debe realizar un análisis profundo y riguroso. Este queda plasmado en un informe que contiene los motivos por los cuales se elige una determinada vía de egreso y en el que se documentan los esfuerzos realizados para posibilitar la reintegración a la familia de origen o a la familia ampliada, la adopción o el egreso autónomo.

El informe debe ser integrado al Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá (en adelante, EU) y contener toda la información sobre los NNA: su historia de vida, su situación presente y todos los elementos que ayuden en el futuro a que el NNA pueda reconstruir su historia.

La realidad muestra que **los procesos de egreso no son lineales ni fijos, ya que están atravesados por una heterogeneidad de situaciones** que se vinculan tanto con la singularidad de las historias de vida como con la calidad y cantidad de recursos disponibles para afrontar el egreso.

En este sentido, **se pueden diferenciar cuatro vías de egreso principales:**

a) Reintegración en familia de origen

La reintegración, también conocida como revinculación familiar, es el proceso por el cual transitan NNA que viven separados de su familia de origen con el objeto de retornar a la vida familiar y comunitaria para recibir protección y cuidado.

b) Reintegración en familia ampliada

Se busca que, en el nuevo contexto, los NNA desarrollen el sentido de pertenencia y puedan planificar su vida desde ese espacio de contención afectiva y material.

Es fundamental comprender que, cuando nos referimos a la familia ampliada, incluimos a quienes son de hecho los referentes afectivos de los NNA, independientemente de los lazos de consanguinidad. En muchos casos, las familias se apoyan en amistades, vecinos, miembros de la comunidad que efectivamente tienen un vínculo y un compromiso afectivo con los NNA, y pueden constituirse en una alternativa de cuidado por fuera de los albergues.

En especial se debe atender a la configuración particular que toman las familias de las comarcas que muchas veces tienen estructuras comunitarias y no tan definidas por la formalidad o consanguinidad.

En algunos casos, se realiza una integración en familia extensa cuando los progenitores o responsables parentales no están en condiciones de ejercer la responsabilidad de cuidado por cuestiones que podrían ser revertidas con tratamientos o terapias como motor de un cambio actitudinal y de comportamiento (enfermedades de salud mental sin tratamiento, consumo problemático de sustancias, desempleo, situación de calle, etcétera).

La integración en familia ampliada puede volverse una solución definitiva cuando dichas dificultades no se superan. La familia ampliada se constituye, en esos casos, en el ámbito definitivo para la vida familiar de NNA.

c) Adopción

Es una medida de restitución definitiva del derecho a vivir en familia, que tiene por objeto garantizar una familia idónea, permanente y definitiva a NNA que se encuentren en aptitud social y legal para ser adoptados. En virtud del principio de subsidiariedad, se debe recurrir a la adopción solo cuando se hubieren agotado las medidas de apoyo familiar.

Los NNA que se integran al proceso de adopción son aquellos que no pueden retornar a su familia de origen debido a que, a pesar de los esfuerzos, esta no logra revertir la situación que provocó la

separación familiar; al mismo tiempo, no se han podido identificar en su familia extensa y redes comunitarias adultos con capacidad y voluntad de cuidado. Frente a esta situación, la adopción se muestra como la alternativa adecuada para dar una solución permanente al NNA, ajustada a sus necesidades y a su derecho a crecer en un entorno familiar y comunitario.

Al tratarse de una decisión definitiva, se debe garantizar que los NNA no han sido separados arbitrariamente de su familia biológica nuclear o consanguínea. Se debe orientar a los progenitores de los NNA en el momento de dar su consentimiento para la adopción, y también brindar a aspirantes a padres adoptivos toda la información integral disponible de los NNA que les ha sido asignada, para que puedan aceptarla o rechazarla antes de avanzar al proceso de adopción.

El equipo técnico de SENNIAF debe realizar un análisis profundo y riguroso para determinar la adopción de un NNA. Este debe quedar plasmado en un informe que contenga los motivos por los cuales se propone la medida, así como los esfuerzos realizados para lograr una revinculación familiar, que finalmente no fue posible. El informe debe ser integrado al EU y contener toda la información sobre el NNA: su historia de vida, su situación presente y todos los elementos que puedan ayudar a seleccionar una familia que se considere con mejores condiciones para asumir su crianza, según sus necesidades particulares.

d) Egreso autónomo (cuidado alternativo de largo plazo)

En el caso de que no se identifique idoneidad de cuidado en la familia de origen ni en la familia extensa, y que la adopción tampoco sea una alternativa que se ajuste al interés superior del niño (en adelante, ISN), el equipo de SENNIAF y el equipo del albergue deberán identificar vínculos afectivos significativos a construir o fortalecer.

Para las y los adolescentes sobre quienes se proyecta una estadía en el albergue hasta la mayoría de edad, contar con referentes afectivos con los que puedan vincularse es muy positivo y favorece la manifestación de comportamientos resilientes. Las relaciones interpersonales de adolescentes y adultos significativos propician la seguridad, la interdependencia y conforman su red de apoyo al egresar del albergue. Si están próximos a cumplir la mayoría de edad, es indispensable que cuenten con –al menos– un referente afectivo que pueda acompañar su egreso del sistema de protección, constituyéndose –en lo posible– en una figura de apoyo emocional. Un referente afectivo implica la responsabilidad de sostener un vínculo con la o el adolescente, generar una relación de afecto, formar parte de su red social, devenir en una figura de confianza acompañándola o acompañándolo en la construcción de un proyecto de vida y promover su desarrollo integral, respetando su identidad, historia y vínculos.

El egreso de los dispositivos de cuidado residencial representa uno de los momentos más complejos del tránsito hacia la juventud que atraviesan las y los adolescentes bajo cuidados alternativos. El acompañamiento se vuelve crucial para lograr egresos que puedan ser efectivos. Esto es, que no demanden un reingreso a otro dispositivo del sistema y que eviten que las y los adolescentes queden expuestos a situaciones en las que sus derechos sean vulnerados o se transformen en experiencias frustrantes que deban atravesar en soledad.

¿Cómo deben acompañar las instituciones el egreso seguro?

Así como es necesaria la presencia del Estado para ayudar a sortear las barreras en el acceso a derechos –ya que estas representan enormes desafíos para los agentes que trabajan en el proceso de restitución de derechos–, también es importante que esos mismos agentes (SENNIAF, MIDES, equipos de albergues, etcétera) reconozcan la especificidad de su rol dentro del nuevo paradigma de la protección que debe tener al mismo tiempo enfoque de protección integral y enfoque de derechos. La protección integral, tal como la explica Morlachetti, se constituye en un enfoque en la medida en que se materializan los esfuerzos, las propuestas y los lineamientos que se establecen en

la Convención sobre Derechos del Niño, a lo largo de su articulado, [y que] le da sustancia al llamado enfoque de protección integral de la infancia. De ahí se deriva una serie de obligaciones específicas para los Estados parte, con el objetivo de asegurar todos y cada uno de los derechos allí reconocidos a los NNA que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna (Morlachetti, 2015, p. 10).

Llevar adelante estrategias de egreso seguro para NNA implica también la responsabilidad y el compromiso de los equipos técnicos para actuar bajo un enfoque de derechos, tal como señala Abramovich:

(...) considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura [...] que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos (Abramovich, 2006, p. 36).

Se debe entender a los NNA como sujetos de derechos, y al Estado como garante de que cada uno de los NNA pueda ejercer sus derechos. El Estado, a través de sus equipos técnicos y los actores con quienes tiene convenios, interviene en la protección integral, porque ese es su deber de garante. Se considera una responsabilidad social acompañar de manera progresiva para que todos los NNA accedan a una vida plena en el goce de sus derechos.

La adopción del paradigma de protección integral conlleva una reconfiguración de los roles de varias instituciones y organismos, que deben posicionarse de forma adecuada para contribuir en el acceso a derechos. Por el contrario, como agentes de protección su rol es articular los recursos disponibles y reclamar por la ampliación de la cartera de recursos cuando estos son insuficientes. Además, deben promover el acceso a la justicia de manera ágil y exigir que los organismos judiciales actúen conforme a derechos.

Esto conlleva revisar las propias creencias, animarse a cuestionar prejuicios que reproducen estereotipos, cambiar aquellas prácticas que naturalizan diferentes tipos de violencias. Se reconoce en esta reconfiguración de roles la necesidad de realizar un proceso de capacitación y reflexión constante sobre las prácticas para desarticular acciones cristalizadas que responden a un paradigma tutelar, religioso o tradicional.

El compromiso con el egreso seguro supone la responsabilidad en relación con determinados estándares que se presentan a continuación.

Estándares generales de la protección integral y el egreso seguro

Protección integral de derechos

Está prevista específicamente en el artículo 6 numeral 5, “Principio de Protección Integral”. Capítulo I. Principios de Derechos Humanos, Título I. Fundamentos del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

I: Principios de los Derechos Humanos:

La protección integral de los derechos de NNA implica la adopción y ejecución de un conjunto de políticas, planes, programas, medidas y acciones dirigidas a la promoción, prevención y protección de los derechos por parte de la familia, la comunidad y el Estado, asegurando el pleno desarrollo biológico, físico, mental, educativo, emocional, social, moral y espiritual de todos los NNA en condiciones de libertad, igualdad y dignidad. El Estado y toda la sociedad están obligados a proveer la protección integral de los derechos, según el ámbito de protección que corresponda como garantía para alcanzar su desarrollo pleno y armónico, respetando y apoyando las atribuciones de la familia en su rol protector, considerándolo como el espacio más idóneo para la protección.

Los agentes públicos y los miembros de los equipos que trabajan con NNA en el marco de la normativa actual lo hacen como **agentes que garantizan el derecho a la protección integral**. Su función es articular los recursos disponibles y reclamar la ampliación de la cartera de recursos cuando estos no son suficientes. Se deben centrar en las evaluaciones o valoraciones técnicas profesionales para que los NNA tengan acceso a la protección integral de manera inmediata.

Derecho a vivir en familia

Es imperioso que los NNA crezcan en una familia. Esto se debe a que la familia es el ámbito que posibilita vínculos estables del niño con otras personas (su madre u otra figura) que le proveen un cuidado personalizado, lo que, a su vez, posibilita su pleno desarrollo cognitivo y emocional. Ya desde mediados del siglo XX abunda la evidencia sobre las consecuencias negativas de crecer en una residencia institucional o albergue, es decir, sin el cuidado de una familia. Las consecuencias se manifiestan en el desarrollo físico y emocional de los niños, impactan en su relacionamiento y su integración social. A menudo se encontró en el trabajo de campo que los equipos refieren “problemas de comportamiento” de muchos de los NNA albergados. Al adoptar un paradigma integral de cuidado comprometido con el egreso seguro, se debe considerar con seriedad y profesionalismo la posibilidad certera de que la institucionalización sea la causa de ese comportamiento. La conducta de un NNA puede entenderse como una forma de manifestación de un estado anímico: una reacción frente a un malestar, una respuesta ante la dificultad de aceptar una situación, etcétera.

El derecho a vivir en familia es el motor que impulsa todos los esfuerzos que se vienen desarrollando para la desinstitucionalización (en adelante, DI) y la prevención de la separación innecesaria, tanto en Panamá como a nivel global.

Los temores y la incertidumbre sobre el posible comportamiento de las familias de origen u otros actores del entorno familiar y comunitario de los NNA deben ser valorados profesionalmente mediante las entrevistas y visitas domiciliarias de los equipos, **y evitar que estereotipos de género o religiosos influyan en el cumplimiento del derecho a vivir en familia de los NNA** que se encuentran en los albergues.

Participación de los NNA y sus familias

Conforme la edad y el desarrollo de cada NNA, se les debe ofrecer plena participación en los distintos procesos por los que transitan, dando lugar a sus voces y otras formas de expresión en relación con sus deseos de vincularse con determinada alternativa familiar, los pretensos adoptantes o las alternativas de vida autónoma que se evalúen. Este derecho no se circunscribe a las decisiones vinculadas con la definición del lugar de alojamiento o la información sobre la situación de riesgo o vulneraciones atravesadas por cada NNA. Abarca también aspectos como el expediente donde obran las intervenciones administrativas, los procesos judiciales de los que es parte, tanto a lo largo del proceso de institucionalización como en el futuro.

Muchos NNA llegan a la adolescencia con preguntas sobre sus orígenes y es frecuente que las personas con las que viven no cuenten con toda la información del proceso de intervención que se llevó a cabo para su protección. Cuando en la adolescencia y/o juventud surgen estos interrogantes, se vuelve muy importante contar con los registros y la información recabada por el organismo de protección a lo largo del proceso, para que se pueda acompañar a estas personas en el ejercicio de su derecho a la identidad.

Escucha activa y derecho a voz ejercidos con empatía

En este punto es clave comprender la importancia que tiene la escucha activa entendida como un estándar, porque no se trata simplemente de realizar una toma de notas de aquello que un NNA tiene para decir. Por el contrario, es necesario atender plenamente y de forma activa lo que el NNA pone de manifiesto. Garantizar el derecho a voz requiere que los equipos generen espacios adecuados para que tanto el NNA como el agente se encuentren en condiciones materiales y subjetivas de escuchar y compartir sus emociones y pareceres.

Para que la escucha sea activa, se necesita empatía (que es la capacidad de ponerse en la piel del otro para poder comprenderlo). Cabe señalar que el parafraseo, la repregunta y el refuerzo gestual son estrategias que contribuyen a una participación genuina del NNA, y a que pueda ser interpretado correctamente por el agente que está realizando el ejercicio de escucha.

Progresividad

El principio de que los derechos económicos, sociales y culturales deben alcanzarse progresivamente no significa que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse en lograr la realización plena de tales derechos. La realización progresiva de los derechos implica que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos.

El principio de la progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos (en adelante, DDHH) a medida que se elaboran y amplían. Los tratados sobre DDHH con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos.

Integralidad e intersectorialidad de los abordajes

Las acciones para restituir los derechos vulnerados de NNA deben ser integrales, pensadas y ejecutadas de forma intersectorial. Esto implica que todas las áreas del gobierno involucradas con diferentes derechos que deben ser garantizados a los NNA tienen que aunar esfuerzos y articular sus políticas de manera eficiente. Entre los principales actores corresponsables de la protección integral se destacan: MIDES, SENNIAF, el Ministerio y las áreas de Educación, el Ministerio de Salud y sus dispositivos de distinto nivel que atienden a la niñez.

Es central reconocer que la existencia de la corresponsabilidad no deslinda a cada uno de los actores de sus funciones específicas; por ejemplo, en el proceso de egreso seguro, el rol de la SENNIAF es central y concreto en tanto organismo administrativo de protección especial. Este consiste en coordinar y promover la integralidad de las respuestas y la participación de todos los sectores del gobierno que tienen una función necesaria para el desarrollo del plan de egreso seguro en cada uno de los casos.

En este proceso, a la hora de planificar la reintegración a la vida familiar es imperioso resolver la necesidad de que los NNA cuenten con vacantes en las escuelas a las cuales podrán asistir al cambiar su centro de vida. Se pudo ver que, en muchos casos, es difícil conseguir vacantes, especialmente porque estos cambios de centro de vida ocurren en el momento en que es oportuno, y no al inicio del periodo escolar. La rigidez sobre el ciclo lectivo no se condice con los tiempos de los NNA que deben ser desinstitucionalizados tan pronto como sea posible, sin que esto ponga en jaque la continuidad de sus estudios.

En el mismo sentido, se deben articular esfuerzos intersectoriales para garantizar apoyos psicológicos, que son necesarios para atravesar los cambios de centro y sus impactos en la vida de los NNA, en primer lugar, pero posiblemente también de las personas que ejercen el cuidado. Debe atenderse la salud física de los NNA, y si son necesarios medicamentos o controles periódicos debido a una enfermedad crónica o discapacidad es menester que el equipo de SENNIAF, junto con el albergue, encuentren un centro de atención disponible y vigilante de las necesidades de cada NNA que así lo requiera.

Se pudo evidenciar la importancia de desarrollar nuevos programas o recursos que complementen el programa de acompañamiento familiar existente en la órbita de SENNIAF, con los que se pueda apoyar y fortalecer a las familias de manera más efectiva, en sus domicilios y con recursos (por ejemplo, para que puedan ejercer de manera adecuada su rol de cuidadores).

Autonomía progresiva

Los NNA tienen “derecho” a desarrollar y ejercer progresivamente sus derechos en función de su grado de madurez y desarrollo personal. A partir de la incorporación del enfoque de DDHH de la infancia, cambia la concepción del niño y, en ese sentido, también se modifica la concepción de las relaciones que este puede construir con su familia, con la sociedad y con el Estado mismo. La infancia es ahora

concebida como una época de desarrollo en la que se alcanzan progresivamente mayores grados de autonomía no solo personal, sino también social y jurídica. En esta línea, el Art. 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN) dispone que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo “en consonancia con la evolución de sus facultades”, y que a los padres (u otros adultos referentes) les compete impartir “orientación y dirección apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.²

Decisiones basadas en evaluaciones técnicas

En todos los casos, **se debe prevenir que el NNA que egresa vuelva a ser víctima de violencia, abuso, explotación, tráfico, trata, como de cualquier otra actividad que resulte en la vulneración de sus derechos e integridad.**

Para poder reducir los riesgos, se deben realizar valoraciones profesionales de las personas que forman parte del entorno familiar al cual se evalúa integrar o reintegrar al NNA. En este punto, es preciso enfatizar la importancia de que quienes realicen las evaluaciones puedan hacerlo desprendidos de prejuicios o preconceptos.

Un caso puntual ayuda a entender esta idea. Al analizar la posibilidad de reintegrar a una niña a su familia ampliada, en un hogar donde residían tanto la abuela como el tío de la niña, el equipo que intervenía en el caso experimentó temor respecto al riesgo que implicaba para la niña la presencia de un tío soltero en casa de la abuela. El riesgo que identificaban era un posible abuso sexual por parte del tío. Se trataba de una preocupación grave que merecía ser atendida. No obstante, no se habían realizado entrevistas ni una evaluación técnica para fundamentar ese temor o comprobar si se detectaba alguna predisposición en la persona.

Sin embargo, en función del ISN es preciso avanzar en un trabajo profesional fundamentado en técnicas precisas. De lo contrario, se le estaría quitando la posibilidad a la niña de vivir con su familia ampliada en lugar de en un albergue de cuidados alternativos, sobre la base de un palpito o un preconcepto. Más allá de que en el caso mencionado el miedo fuese o no real, resulta relevante recordar que no pueden tomarse decisiones fundamentadas en ideas tradicionales acerca de que las personas más capacitadas para ejercer tareas de cuidado son de tal o cual género. Este caso ayuda a entender el alcance y la relevancia del paradigma de protección integral, con enfoque de derechos y de perspectiva de género.

Comunicación constante entre equipos, familias y NNA

Actualmente, SENNIAF se encuentra en un proceso de implementación de un sistema informático para gestionar el EU. Este sistema permitirá que todos los agentes involucrados accedan a él en todo momento y desde cualquier lugar físico. Sin dudas, dicho sistema informático facilitará la articulación y dará fluidez al trabajo, sin importar quién tiene el expediente físico o dónde se guarda. Estos avances permitirán dar respuestas y hacerlo de forma articulada entre equipos que no se encuentran físicamente cerca. Representa una mejora sustantiva porque la comunicación va más allá de las interven-

² Definición extraída del Decálogo de RELAF.

ciones que se vuelcan en el expediente. Los equipos que están involucrados en un determinado caso deben mantenerse en constante comunicación, para que todas las intervenciones sean integrales, articuladas y se resuelvan en el menor tiempo posible y con la participación de los protagonistas. Para ello, es preciso generar espacios regulares de intercambio de información; por ejemplo, de manera semanal entre el albergue y el equipo de SENNIAF.

Las tecnologías facilitan esta tarea y la comunicación puede producirse de manera telefónica, virtual o presencial. El trabajo de seguimiento de casos realizado ha revelado la utilidad de los encuentros periódicos, donde cada equipo intercambia sus avances, comparte la nueva información disponible, se plantean inquietudes, etcétera.

La comunicación entre el albergue, el equipo de SENNIAF (central o regional), el NNA y su familia debe ser lo más fluida posible. Si todos los actores tienen acceso al “diseño inicial del plan de trabajo”, pueden ir preparando al NNA de acuerdo con los escenarios que le tocará transitar. Por ejemplo, si se está evaluando avanzar en la reintegración a la familia de origen, es clave que el NNA sepa que esa y no otra es la alternativa que se está considerando. Si llegado el caso se abandona esa vía porque se evaluó que no es idónea, es importante que el NNA sepa que la evaluación ha descartado esa alternativa como opción para su cuidado.

La posición de los NNA albergados no puede ser de total impotencia; es importante que sientan que forman parte de la solución a la situación en la que se encuentran, y que no están en manos de otras personas que evalúan las alternativas para el desarrollo de sus vidas. Se debe favorecer que sean protagonistas de las decisiones que las involucran directamente.

Condiciones mínimas para el egreso seguro

Lo que no se puede hacer: revictimizar

- Ayudar a los NNA porque somos buenos o caritativos.
- Enseñarles a los NNA y sus familias a pensar de una manera en particular, ver la vida de nuestro modo.
- Forzar a que aspiren a lo que nosotros aspiramos para ellas.
- Irrumpir en sus vidas para luego dejarlas en la misma situación de desprotección.
- Limitar el vínculo con sus referentes afectivos y hermanos/as.

Lo que se debe hacer: restituir derechos vulnerados

- Restituir su derecho a la integridad, el desarrollo pleno y a vivir en familia y comunidad.
- Garantizar el diagnóstico y tratamiento de salud.
- Garantizar su acceso a la educación y a la escuela.
- Fortalecer su autoestima, desarrollar su autonomía progresiva.
- Dar celeridad a las intervenciones.
- Brindar participación constante y escucha activa.
- Respetar su historia e identidad.

¿Qué es y qué no es un egreso seguro?

Para poder trabajar en un plan de egreso, es condición que los equipos tengan la capacidad de **diferenciar un egreso seguro de un traslado o un simple retorno de hecho a la convivencia familiar (evasión del albergue)**.

Egreso seguro

- Planificado.
- Con participación del NNA.
- Escucha activa por parte del equipo.
- Evaluación técnica de la familia que recibe al NNA.
- Informe socioambiental realizado.
- Arreglos para la escolarización realizados.
- Asignación de apoyos para el proceso de reintegración (psicológicos/salud mental/económicos o materiales).
- Esquema de acompañamiento definido.
- Proceso de vinculación paulatino y previo a la reintegración.

Otros modos de egresar: egreso no seguro

- Evasión/imposición por parte del NNA.
- Decisión de reintegrar al NNA en el momento en que se realiza la visita de evaluación/vinculación.
- Egreso sin planificación, abrupto, sin preparación.
- Egreso por prescripción del delito por el cual se separó al NNA de la familia de origen.
- Constatación de que los motivos de la separación no eran suficientes.

Se pudieron relevar casos en los cuales los egresos ocurren como consecuencia de la evasión del NNA del albergue, que a su propio riesgo decide retornar al ámbito familiar de origen. La evasión impone a los equipos la urgencia de hacerse presentes para constatar la situación en que se encuentra el NNA. Esta respuesta se constituye en una visita social con evaluación del progenitor o adulto referente que asume el cuidado. En muchos casos, al registrarse la decisión clara del NNA de permanecer en el hogar y obtener un resultado positivo en la evaluación a los responsables, se resuelve que el NNA está protegido en ese ámbito y se dispone el seguimiento del caso para su posterior cierre.

No obstante, estos casos no constituyen un egreso seguro, ya que no fueron planificados por el organismo. Son casos en los que no se brindó preparación a las familias que van a reintegrar al NNA ni tampoco se proporcionaron al NNA herramientas para transitar los vaivenes emocionales y psicológicos que afloran con el retorno a la vida familiar. Además, debe considerarse que, si bien se hacen evaluaciones, estas son “forzadas”, impuestas por las prisas e improvisaciones que demanda la situación. Quedan sin resolver muchas cuestiones nodales que son importantes para garantizar acceso pleno a

derechos, como los arreglos para la escolarización inmediata del NNA en su entorno de origen, entre otros aspectos no contemplados en los egresos no seguros.

Los casos de egreso no seguro ponen en evidencia una debilidad del sistema de protección. Las intervenciones de urgencia se imponen antes que las intervenciones de rutina o aquellas impulsadas de manera ordenada por el albergue o el equipo regional.

El riesgo de esta situación es el mensaje que se transmite a los NNA, ya que les demuestra que quienes se evaden logran el objetivo de retornar a sus familias de manera rápida; mientras que, por el contrario, quienes aceptan las reglas del albergue pueden demorar mayor tiempo aguardando la resolución de sus casos.

¿Y cómo se implementa el egreso seguro?

La Ley 285 recientemente promulgada brinda un marco apropiado para dar una respuesta de protección integral ajustada a derechos.

En el mismo sentido, la implementación del EU que se está llevando a cabo otorga una oportunidad para pensar en el trabajo de restitución de derechos con una matriz de planificación de las intervenciones que sistematiza las acciones y asegura un ritmo de trabajo. Posibilita que todos los NNA abordados por SENNIAF accedan a un proceso de restitución de derechos integral, técnicamente fundado, que da lugar a la participación de los protagonistas registrando su derecho a voz y que su opinión sea tomada en cuenta.

Como resultado de esta sistematización del trabajo en un EU, se cuenta con un registro fehaciente del proceso que atravesó cada NNA y los esfuerzos que se realizaron en pos de su protección integral, los cuales podrán ser consultados en el futuro.

Para llevar adelante un plan de egreso seguro, se debe partir de la implementación del EU.

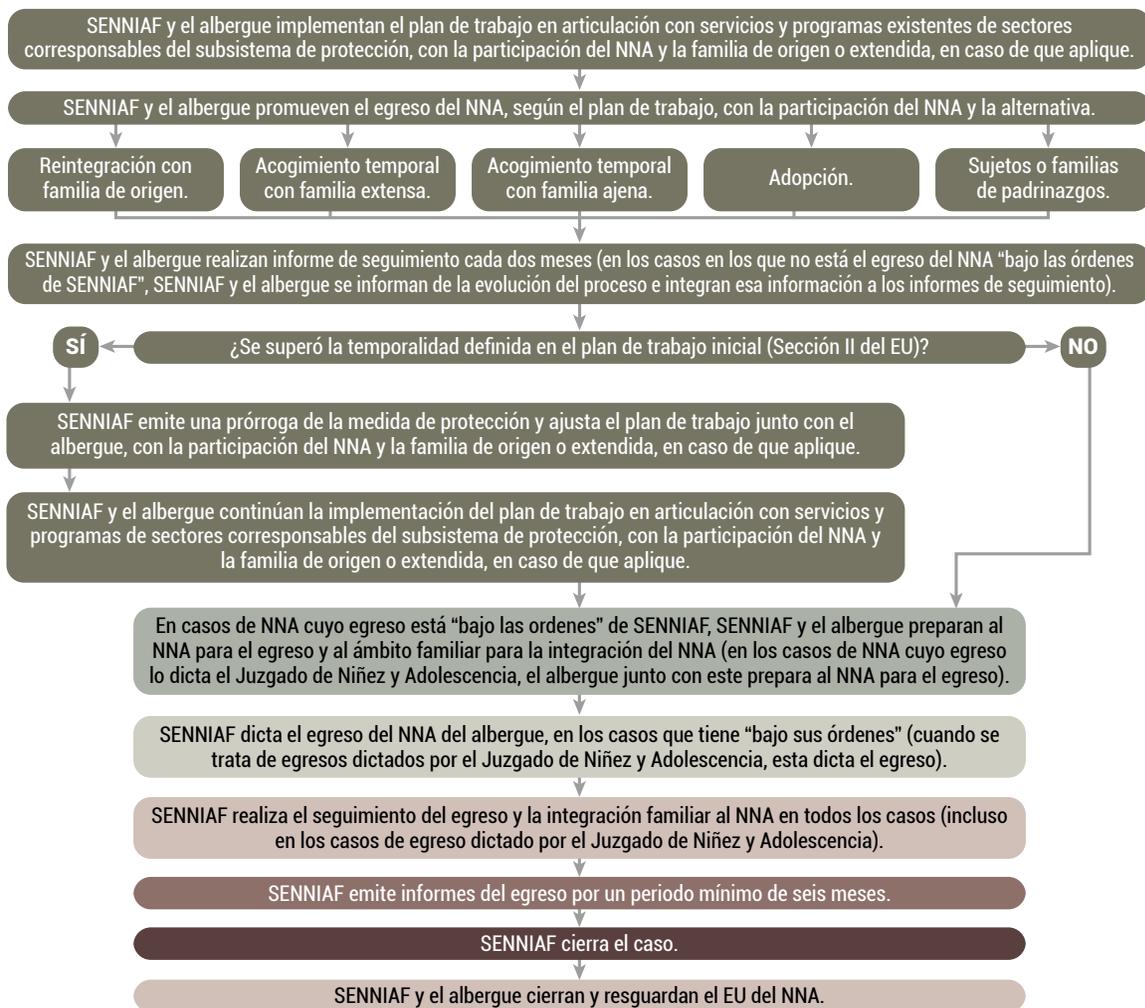
¿En qué momento del proceso de intervención se trabaja el egreso seguro?

La figura que se presenta a continuación, extraída de la “Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitutionalización” (RELAF, SENNIAF y UNICEF, 2022), muestra las alternativas de egreso de un NNA alojado en un albergue, y el procedimiento que se debe seguir para gestionar la definición de un plan de egreso y luego su ejecución, hasta el cierre del caso.³

En esta guía se hace especial énfasis en las acciones específicas de preparación para el egreso, tanto del NNA como de la familia que asumirá en forma definitiva la responsabilidad del cuidado. Y se brindan algunas estrategias y requisitos que no se pueden soslayar en ese proceso para que el resultado sea un egreso seguro.

³ El EU en la etapa actual se implementa de manera exclusiva en los casos de NNA en instituciones de cuidados alternativos (albergues); se promueve que salgan de estos y se considera favorable que, de manera transitoria, vivan con una familia acogente, hasta que se resuelva de manera definitiva su situación. Vivir en una familia acogente es un paso previo al egreso seguro. Se considera que las NNA salen de la institución, pero no egresan del sistema de cuidado alternativo.

GUÍA PARA UN EGRESO SEGURO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN ALBERGUES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



Fuente: RELAF, SENNIAF y UNICEF, 2022.

El resultado de la primera parte del EU permitirá al equipo técnico contar con toda la información de la situación de vulneración de derechos que atravesó el NNA y los recursos con que se cuenta en la familia de origen o la familia ampliada para trabajar un plan de reintegración familiar. En los casos en que se detecta un riesgo medio, el equipo debe avanzar en la identificación de alternativas a la familia de origen en la familia extensa y comunitaria. Cuando el riesgo de la familia de origen es alto, se debe comenzar a trabajar sin demoras en las alternativas de adopción o egreso autónomo según la edad de cada NNA.

¿Cómo abordar los casos antiguos?

Los casos que se encuentran hace tiempo en la órbita de SENNIAF muchas veces enfrentan a los equipos a situaciones difíciles de resolver, muchas veces como consecuencia de inadecuadas actuaciones realizadas en el pasado. Especialmente en esos casos, se debe diseñar con premura un plan de abordaje que permita reparar daños y dar una respuesta conforme a derecho a las consecuencias

que devinieron de largos periodos de institucionalización; por ejemplo, retrasos madurativos, trastornos de salud mental (muchas veces mal denominados problemas de conducta), rezago escolar, problemas de autoestima, etcétera.

En definitiva, tanto en casos viejos como nuevos los equipos deben apoyarse en los contenidos de esta guía, que están en línea con la herramienta de trabajo fundamental: el EU. Ahí se encuentra la clave para trabajar desde que este implemente, en función de realizar un correcto diagnóstico de la situación y definir el plan de trabajo que orientará y organizará los esfuerzos para la restitución de derechos de cada uno de los NNA que se atiende.

Definición de la alternativa de egreso

Luego de la evaluación inicial de la situación de vulneración de derechos que llevó a tomar la medida excepcional de separación del NNA de su familia de origen, se debe establecer la estrategia de egreso. Esta se define a partir del diagnóstico del caso y los resultados de las evaluaciones técnicas realizadas a la familia de origen, a los miembros de la familia ampliada o comunitaria.

Como se mostró en el esquema, este se entiende por alternativas tanto la vía de egreso que va a transitar el NNA como las personas que conforman la estrategia.

En este punto, es importante volver a enumerar las vías que conforman las alternativas de trabajo para el egreso seguro:

- a) Reintegración a la familia de origen.
- b) Integración en familia extensa o vínculos significativos.
- c) Adopción.
- d) Egreso autónomo (cuidado residencial a largo plazo y constitución de vínculos significativos fuera del albergue).

El acogimiento en familia ajena no se incluye como alternativa porque se considera una estrategia de DI, no un egreso en sentido estricto, ya que continúa siendo una alternativa transitoria mientras se resuelve la cuestión de fondo para la restitución del derecho a vivir en familia de manera definitiva.

Para asegurarse de que el ámbito hacia donde egresó el NNA es el más adecuado, debe hacerse uso de los instrumentos técnicos de trabajo con los que se cuenta en este campo:

- Las entrevistas.
- Las visitas domiciliarias (informe socioambiental).
- El derecho a voz de los NNA.
- Las evaluaciones técnicas de todos los miembros de la familia en la que se planea integrar al NNA, no solo la persona que se responsabiliza de asumir su cuidado permanente.

Por ejemplo, en uno de los casos trabajados en el proceso de acompañamiento para el egreso, la alternativa familiar con la que se estaba evaluando la integración era una tía, quien se mostraba muy bien dispuesta a recibir a la niña. Sin embargo, en el trabajo de campo surgió que el marido de la tía no estaba de acuerdo con la posibilidad de acogerla. Se destaca, entonces, la importancia de incluir,

desde el punto de vista técnico, a todos los miembros de la familia en la que se va a integrar a un NNA. Con que uno de ellos no esté de acuerdo, se debe cancelar esa posibilidad o –al menos– intentar que modifique su parecer; recién ante un cambio de postura del conjunto de los miembros de la familia se puede avanzar en la preparación para el egreso.

¿Quiénes deben participar en la definición del plan de egreso seguro?

Elaborar el plan de trabajo es una tarea que compete a todos los actores que abordan el caso, no solo al equipo de SENNIAF sino también al equipo del albergue, al propio NNA y a la familia.

Si todos están involucrados en la definición de este plan –lo que no significa que se realice lo que cada uno considera sino lo que, en conjunto, se evalúe como más adecuado al ISN, al derecho del NNA a vivir en familia, etcétera–, será más fácil la coordinación de esfuerzos para lograr el egreso seguro de cada uno de los NNA.



En el trabajo de seguimiento de casos, en varias oportunidades se pudo apreciar que desde algunos equipos de SENNIAF se entiende como una extralimitación que el albergue haga el seguimiento de las trayectorias de los NNA que egresan. En este sentido, resulta necesario señalar que la comunicación, la articulación y los esfuerzos concurrentes de los equipos de SENNIAF y de los albergues son necesarios y beneficiosos, especialmente en la preparación del NNA para el egreso seguro (este concepto se desarrolla en el siguiente apartado).

Preparación del NNA para el egreso

Todos los NNA necesitan ser preparados para el egreso, independientemente del ámbito al que vayan a ser integrados.

Se debe tener presente que, incluso para los NNA que esperan animados su integración en una familia, habrá un grado de pérdida y adaptación. Esto se debe a que las familias no siempre son como los NNA las imaginan: los vínculos en las familias muchas veces atraviesan momentos de tensión y discusiones, entre hermanos puede haber conflictos, hay restricciones o reglas de convivencia que pueden diferir de las de la familia de origen, y tantos otros motivos por los cuales la realidad probablemente no coincida con la expectativa del NNA. Por esto, es importante que los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue desarrollen el egreso como un proceso progresivo de transición y pasaje, de continuidad y pertenencia de un ámbito a otro.

La preparación debe iniciar de manera temprana. En la medida en que el NNA participa de la construcción del diagnóstico integral y de la planificación de la estrategia para su egreso, la información con la que cuenta y su experiencia de participación en el proceso son una base segura en la etapa de preparación para el egreso.

El trabajo de campo realizado ha dado cuenta de la falta de preparación de los NNA en los procesos de egreso. Tal es caso de una adolescente de 15 años con dos hijos, que regresó a su familia bajo el cuidado de su madre luego de reclamar la reunificación con su hija mayor. Aquí no hubo proceso de preparación para el egreso; la voluntad de la adolescente era clara y en la primera oportunidad en que fue posible tomar contacto y entrevistar a la madre en un punto de encuentro –que no era el hogar de la familia–, se decidió que la adolescente se reintegrara. No se realizó ningún trabajo para modificar la situación de origen de la adolescente –que la llevó a ser madre por segunda vez a los 15 años–, ni con la madre ni con ella misma, que según había señalado el equipo técnico del albergue tenía expectativa de poder quedarse en la ciudad para poder estudiar y brindar un futuro mejor a sus hijos.

Este caso pone de manifiesto la falta de planificación y trabajo de preparación para el egreso tanto del NNA como de la familia.

Preparación de la familia en la que se integrará un NNA

Más allá de evaluar la voluntad y la idoneidad de los familiares que asumirán la responsabilidad del cuidado de un NNA en el ámbito de su propio hogar, los equipos que lleven adelante el proceso de preparación para el egreso deben evaluar en cada caso los recursos que cada familia en particular necesita para que la integración del NNA en la familia sea efectiva y definitiva. En este sentido, es importante destacar que en muchos casos el apoyo psicológico a la familia puede evitar crisis o conflictos que pongan en riesgo la integración del NNA en la familia. En ciertas ocasiones también se requiere apoyar a la familia para que se puedan continuar tratamientos médicos o de salud mental de los NNA, difíciles de conseguir y sostener sin el apoyo del Estado. Del mismo modo, la inserción escolar y comunitaria del NNA al reintegrarse en el ámbito familiar puede contribuir a que se sienta parte del nuevo o viejo entorno, favoreciendo el sentimiento de pertenencia.

Más allá de los materiales, insumos u ofertas institucionales, es imperioso que el equipo trabaje en la preparación para el egreso en el plano subjetivo, es decir, en los vínculos que se van a modificar al ingresar un NNA al núcleo familiar. También es importante abordar las expectativas que la familia puede tener respecto de la manera en que se debe desenvolver el NNA que se integra o reintegra. Esta situación la ilustran las sugerencias que se hicieron en el caso de un niño que se integraría en el marco de su familia ampliada en la familia de una tía, que tiene otros hijos mayores y uno de edad similar al niño en cuestión. Porque es esperable que el niño necesite más apoyo –por ejemplo, para ir y volver de la escuela (iría a la misma que su hijo biológico)– y posiblemente requiera mayor acompañamiento. Luego de un largo periodo de institucionalización, es común que los NNA tengan un menor grado de autonomía y confianza en sí mismos que los NNA instruidos en el seno de su familia.

Al pensar las alternativas de apoyo a la familia, es importante evitar que se impongan o sugieran alternativas que impliquen que sea el adulto protector quien deba mudarse o cambiar su rutina para evitar el riesgo de contacto o cercanía con un agresor. En estos casos, siempre es preferible establecer y monitorear las restricciones por parte de los agresores y no sobre las víctimas, sean o no NNA.

Recursos de apoyo a los NNA y sus familias

En muchos casos, para la reintegración de un NNA en el ámbito familiar o comunitario (familia de origen, familia ampliada o egreso autónomo) será necesario ofrecer apoyo material, psicológico y logístico (vacante en la escuela, cobertura de salud, adecuación de la vivienda, gestión de un alquiler o de un empleo para el NNA o sus progenitores, becas para poder estudiar, etcétera).

Los recursos de apoyo facilitarán la posibilidad de integración en familia ampliada o con personas significativas para el NNA. Sin embargo, es muy importante no forzar la situación para que un NNA se integre en determinada familia, ya que cualquier traspie o dificultad que surja en el proceso de reintegración, si la familia no estaba genuinamente involucrada, puede llevar al fracaso y la consecuente reinstitucionalización del NNA. Ese es uno de los principales riesgos que se busca mitigar.

¿Qué apoyos se les da a las familias para que puedan recuperar el cuidado de sus NNA?

A partir del trabajo de seguimiento, se pudo relevar que los equipos mencionan como recursos de apoyo a las familias: la gestión de vacantes en la escuela, la gestión de oportunidades laborales para los adultos, la gestión de una vivienda cuando es necesario conformar un hogar alejado de agresores familiares. Es deseable que se realicen articulaciones y convenios que faciliten la gestión de estos recursos, en función de que sean accesibles para todos los equipos regionales de SENNIAF y los albergues.

También se pudo conocer el apoyo que se brinda a la familia con alimentos y pampers,⁴ colchones o camas, ropa, entre otros enseres; estos son bien recibidos pero no representan recursos sustentables sino apoyos puntuales que se agotan inmediatamente.

Cuando se aborda la cuestión del egreso seguro desde el enfoque de derechos y de la protección integral, se ponderan los recursos y políticas que brindan apoyo de manera sostenida a lo largo del tiempo,

⁴ Expresión utilizada en Panamá para referirse a los pañales descartables.

acompañando los procesos de transición y desarrollo de la autonomía de los NNA que van a pasar de la vida en una institución hacia la vida en comunidad.

En este sentido, se debe ampliar la oferta de políticas y programas con recursos sostenidos (transferencias, programas de apoyo alimentario, becas de estudios para los NNA o sus referentes parentales, etcétera). Este tipo de políticas, denominadas de protección, son los recursos con los que los equipos técnicos apuntalan a las familias para que puedan ejercer su rol de cuidado.

¿Qué instituciones y organismos brindan apoyos a las familias y NNA?

En conjunto con los siguientes organismos e instituciones panameñas que brindan recursos de apoyo para la gestión, y en función de los objetivos que se persiga en cada caso, se sugiere que los equipos realicen un **checklist** para corroborar si están realizando todas las articulaciones posibles y necesarias para apoyar a las familias y los NNA.

CAIPI: Centros de Atención Integral de la Primera Infancia

IFARHU: Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos

INAMU: Instituto Nacional de la Mujer

INMFRE: Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación

IPHE: Instituto Panameño de Habilitación Especial

MEDUCA: Ministerio de Educación

MIDA: Ministerio de Desarrollo Agropecuario

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MINSA: Ministerio de Salud

MINSEG: Ministerio de Seguridad

REDNANIAP: Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá

SENADIS: Secretaría Nacional de Discapacidad

SENAFRONT: Servicio Nacional de Fronteras

SNM: Servicio Nacional de Migración

También se podrían incluir ofertas disponibles desde la sociedad civil, lo que surgió con mayor énfasis cuando se consultó en el marco del diagnóstico previo, pero no se mencionó de manera recurrente en el seguimiento de casos.

¿Por cuánto tiempo se debe preparar un egreso seguro?

No existe una respuesta única para esta pregunta; sin embargo, una clave para establecer plazos podría ser la duración de la institucionalización del NNA. En casos en que los NNA han vivido en entornos institucionales durante largos periodos, se deben considerar algunos aspectos, según cuál sea la alternativa de egreso que se está desarrollando. Si la vía es la reintegración a la familia de origen, es necesario reconstruir los vínculos con cada uno de sus miembros, especialmente si la conformación de la familia ha cambiado (han nacido hermanos, la madre o el padre han formado una nueva pareja,

los hermanos mayores ya no residen en el núcleo familiar). En cambio, si la alternativa es la integración en una familia ampliada, los vínculos para que se pueda desarrollar una convivencia familiar armónica deben ser contruidos desde cero, ya que no existe experiencia previa en materia de convivencia. En estos casos, los plazos de la vinculación probablemente deban ser más extensos e ir incrementando la intensidad de la vinculación de manera gradual: primero serán llamadas telefónicas, luego visitas con acompañamiento, para poder generar posteriormente salidas de fin de semana, por ejemplo, o en periodo de vacaciones escolares, para desarrollar un vínculo sano desde un lugar de resguardo y seguridad afectiva por parte del albergue y/o el equipo de SENNIAF, y finalmente poder definir una fecha de egreso.

Cuando la alternativa de egreso definida es el egreso autónomo, es más probable que se trate de un proceso largo, dado que se deben resolver una gran cantidad de dimensiones para que pueda producirse un egreso seguro. Entre ellas, la definición de la solución habitacional para la o el adolescente; su inclusión laboral o acceso a algún sistema de beca que le permita transitar su etapa formativa sin necesidad de insertarse en el mercado laboral; el desarrollo de habilidades para la vida independiente.

Cabe explicar que son necesarias habilidades de comunicación, de desenvolvimiento autónomo en los medios de transporte, de gestión de recursos económicos (gastos/ahorros), de organización del tiempo, controles periódicos de salud y la inserción en espacios comunitarios o con un referente afectivo que pueda actuar como apoyo y orientador ante las vicisitudes de la vida adulta para una o un adolescente que no cuenta con una familia de apoyo.

Orientaciones sobre plazos razonables de preparación para el egreso

Tiempo de alojamiento	Vía de egreso	Tiempo mínimo de preparación para el egreso
Menos de un mes	Familia de origen	Un día
	Familia ampliada	Una semana
Más de un mes y menos de seis meses	Familia de origen	Dos semanas
	Familia ampliada	Dos a cuatro semanas
Más seis meses y menos de un año	Familia de origen	Dos semanas
	Familia ampliada	Dos a tres semanas
	Proyecto autónomo	Desde la definición de la alternativa de egreso autónomo o desde el inicio de la adolescencia hasta el momento del egreso
Más de un año y menos de tres años	Familia de origen	Un mes
	Familia ampliada	De seis a ocho semanas
	Proyecto autónomo	Desde la definición de la alternativa de egreso autónomo o desde el inicio de la adolescencia hasta el momento del egreso

En conclusión, los tiempos de la preparación y de la reintegración familiar se deben adecuar a las necesidades del NNA. Sin embargo, se debe tener en cuenta que lleva un tiempo mínimo el trabajo activo para la reconstrucción de vínculos antiguos o el establecimiento de nuevo vínculos. Es importante el

rol del equipo técnico del albergue y de los cuidadores en la contención emocional a lo largo de esta fase. Resulta necesario crear espacios que faciliten al NNA la expresión de emociones, la comprensión de la nueva situación y la incorporación a su historia personal.

Y para asegurar que se trate de un proceso de transición, que brinde tiempo al NNA para ir dando pasos sencillos y no traumáticos, se debe pensar en actividades que aumenten progresivamente el nivel de compromiso físico y emocional. Puede iniciar con llamadas telefónicas o videollamadas para luego generar un encuentro en el albergue, y en la medida en que se evalúa positivamente, se pueden proponer instancias como salir a pasear, para luego llegar a instancias de mayor compromiso, como compartir un fin de semana.

¿Quiénes pueden ser y para qué sirven los referentes de un NNA en el proceso de egreso seguro?

El NNA necesita tener referentes, quienes serán un pilar importante en el sostenimiento de la reintegración familiar o su integración comunitaria. Se piensa como referentes a personas adultas, que puedan acompañar al NNA ante situaciones de incertidumbre, que generan angustia o en las que requiera una orientación para resolverlas de manera favorable.

Tendrán como función construir un vínculo de confianza, un espacio de orientación, apoyo y contención que permita al NNA transitar sus angustias y temores.

Es importante que los equipos tengan claridad respecto de la situación de los NNA que se encuentran albergados, para conocer qué vínculos se pueden sostener o fomentar y qué vínculos es preciso suspender. En este sentido, se debe trabajar para que se explicita esta información a los equipos en función de que puedan gestionar la situación con los NNA.

No se debe partir del supuesto de la imposibilidad de mantener algún tipo de vínculo como consecuencia de la institucionalización. Los NNA, especialmente las y los adolescentes, necesitan sostener sus espacios de pertenencia, sus amigos, y por supuesto sus hermanos y hermanas. En algunos casos, las abuelas y los abuelos pueden ser personas con las que se pueda sostener como mínimo cierta comunicación, salvo que esté expresamente suspendida la vinculación con ellos.

Formalización del egreso del NNA

Todo egreso se debe realizar a través de un acto formalizado. En este se entregan a la autoridad de aplicación, o a la persona adulta responsable de su cuidado, o a la o el adolescente (en caso de que corresponda) todos los documentos que haya recibido el albergue al momento del ingreso del NNA, incluidos los estudios médicos realizados durante la estadía, los objetos personales y toda la documentación que se haya reunido.

Tanto desde el albergue como desde SENNIAF se debe acompañar al NNA en su transición a la nueva etapa, desde el momento en que se decide cuál será la vía de egreso –en el momento de egreso del albergue–, así como en el espacio de tiempo inmediato posterior. El plan de acompañamiento involucra activamente al personal del albergue, incluyendo a los equipos territoriales y servicios comunitarios con los que se vincula cada NNA al reintegrarse en la comunidad.

Al momento del egreso, se le debe explicar a cada NNA que en los albergues podrá seguir encontrando información, orientación y acompañamiento cuando lo requiera, y que podrá mantener el contacto con referentes adultos y sus pares. Es recomendable que el albergue o los equipos de SENNIAF faciliten a las y los adolescentes el contacto con pares que ya han atravesado el mismo proceso, a fin de que puedan acompañarlos y compartir sus experiencias.

Seguimiento posterior al egreso

En línea con lo que se propone en la ya mencionada “Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización”, el seguimiento luego del egreso es un proceso de acompañamiento cercano, que se debe extender por no menos de seis meses, y debe estar a cargo del equipo técnico de SENNIAF en colaboración con el albergue. Se deben realizar informes de seguimiento –al menos– bimensuales, en los que se resumirá el cumplimiento de las expectativas del NNA, de la familia, de los equipos técnicos, los progresos no previstos identificados, las amenazas no previstas identificadas y recomendaciones para consolidar el egreso.

La frecuencia de las visitas a la familia puede variar según cada caso, pero se recomienda que se realice una visita semanal durante el primer mes, luego espaciarlas a visitas quincenales, y a una visita mensual a partir del tercer mes, hasta cerrar el caso, respetando y promoviendo la autonomía y autodeterminación del NNA.

En el trabajo de campo se relevó que el equipo de seguimiento realiza las visitas domiciliarias recién después de los dos meses de reintegrado el NNA, porque recibía una respuesta negativa por parte de las familias cuando se presentaba antes. Se sugiere intensificar el rol del equipo del albergue en el acompañamiento posterior, ya que es quien más familiaridad tiene con los NNA y puede sostener la comunicación desde un lugar más espontáneo, que no dé la sensación errónea de que se está juzgando a la familia.

En el marco del egreso seguro, es fundamental que el carácter y el tono de la visita domiciliar sea de acompañamiento. Los equipos deben acercarse dotados de herramientas para que la visita no sea interpretada por el NNA o la familia como una instancia de supervisión o de evaluación, sino de apoyo. La actitud que debe tener el equipo para con la familia es de acercamiento respetuoso, con el objeto de ayudar a resolver dificultades que pudieran haber surgido luego de la reintegración del NNA. Debe ser facilitador de un espacio de escucha activa para la familia y el NNA, lo más alejado posible de una situación de evaluación o supervisión.

En este punto, como a lo largo de todo el trabajo con las familias, se impone la necesidad de generar espacios de escucha activa, erradicando los prejuicios, y poniendo a los agentes de MIDES y SENNIAF al servicio de las familias para que la reintegración sea exitosa y definitiva.

En los casos de los procesos de egreso por la vía de la adopción, SENNIAF, mediante la Dirección Nacional de Adopciones, es responsable de los procesos de adopción nacional e internacional. Una vez constituida la adopción por resolución judicial, se da inicio a la etapa postadoptiva, que consiste en el seguimiento periódico de la nueva relación familiar por tres años.

Debemos insistir entonces en la importancia de que los equipos de SENNIAF realicen un acompañamiento cercano, de apoyo al NNA y a la familia, con el sentido de estar a disposición para contribuir a resolver obstáculos o favorecer la comunicación al interior de la familia y anticipar posibles riesgos en el marco de la reintegración familiar.

Cierre de la intervención

Solo después de un largo proceso de acompañamiento –se establece un mínimo de seis meses–, se puede realizar el cierre de la intervención. Este da cuenta de que el proceso de vulneración de derechos que motivó la intervención de SENNIAF ha sido revertido. El NNA ya se encuentra desarrollando su vida de manera autónoma en el ámbito de la familia de origen, ampliada o comunitaria. Cuenta con los recursos subjetivos y materiales para que no se corran nuevos riesgos de vulneración de derechos y, en el caso de enfrentar algún tipo de situación de riesgo, la familia dispone de una vía de comunicación para resolver dicha situación o pedir ayuda.

Pautas específicas para el egreso seguro

A continuación se presentan algunas pautas específicas, a partir de criterios que se deben considerar integralmente dado que muchos de los NNA albergados presentan varias de estas características. En este sentido, el desafío está en poder tener un abordaje integral de todas estas situaciones y evitar la estigmatización. No hay características que deban pesar más que otras a la hora de abordar un caso y trabajar para garantizar el ISN.

NNA de pueblos originarios

Se pudo apreciar que, en muchos de los casos abordados, los NNA de pueblos originarios se encuentran institucionalizados; entre otros factores complejos, por situaciones de pobreza extrema, marginalización y discriminación, incapacidad de resolver causas judiciales por la vía de la restricción de acercamiento o privación de la libertad de los agresores y por la limitación de los equipos de acceder a las comunidades para realizar un apoyo y fortalecimiento de las familias con los niños que viven en el ámbito familiar.

Fue posible revelar que los NNA que provienen de las comunidades permanecen en los albergues por mayor tiempo, en lugares muy distantes, muchas veces por motivos que exceden las competencias de los equipos de SENNIAF. En estos casos, se sugiere enfocar los esfuerzos en la prevención de la separación, y cuando las separaciones son necesarias, orientar las estrategias de egreso hacia las alternativas de familia extensa o acogentes en zonas urbanas, donde se cuenta con mayores ofertas de recursos para acompañar a las familias y los niños mayores.

En la misma línea se vio como prioritario generar espacios de trabajo para la articulación de SENNIAF con las autoridades judiciales para evitar que la incapacidad de dar una respuesta de justicia los NNA se traduzca en una mayor institucionalización.

Asimismo, se pudo apreciar que hay factores culturales que resultan en una institucionalización desproporcionada de los NNA de las comunidades originarias. Existen prejuicios y estereotipos que se

reproducen de manera natural e inconsciente que podrían conllevar a que mayor cantidad de NNA que provienen de pueblos originarios sean separados de sus familias.

Adolescentes en estado de gestación o con bebés nacidos

El común denominador de este grupo de niñas y adolescentes es que se encuentran institucionalizadas a raíz de investigaciones relacionadas con el origen del embarazo.

Antes de avanzar sobre las diversas dificultades que atraviesan, es oportuno señalar la importancia de que los agentes corresponsables en materia de protección integral sean capaces de distinguir con claridad la situación de embarazo que atraviesan o atravesaron estas niñas y adolescentes, y el deseo y la capacidad para materner o ejercer el cuidado parental de los bebés dados a luz.

Tanto la CDN como las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños dan cuenta de la necesidad de reconocer que hay situaciones en las que las y los progenitores no están en condiciones físicas y/o emocionales para poder desempeñarse como responsables parentales. En cuanto a las niñas y adolescentes, es necesario evaluar los casos de manera individual, ofrecerles información completa sobre las alternativas que existen, y en los casos en que las niñas o adolescentes así lo deseen, acompañarlas para poder realizar un proceso de entrega en adopción de manera segura, sin presiones a favor ni en contra de la decisión de asumir el cuidado y la responsabilidad parental o de renunciar a ello.

La violencia de género y el abuso sexual atraviesan las historias de estas niñas embarazadas o con bebés nacidos y de sus familias. Pero la mirada tradicional, la primacía de la religión y los mandatos culturales les imponen la maternidad como corolario del abuso y la desprotección.

La reintegración familiar apareció en el proceso como la alternativa más frecuente para estas niñas y adolescentes que, en todos los casos, se asumió abrazarían la maternidad de los bebés que parieron. Sumado a esta imposición, se pudo visibilizar que en muchas ocasiones la dificultad para la reintegración hacia el seno de sus familias radica en que las investigaciones judiciales y penales no se resuelven de manera ágil, y además es difícil o imposible garantizar el cumplimiento de una restricción de acercamiento del agresor; ni siquiera cuando los abusos culminan en embarazos, donde existe la posibilidad de identificar al agresor por su ADN.

Por ejemplo, en uno de los casos abordados se pudo evidenciar que la madre de la adolescente era a su vez víctima de violencia de género, pero al depender económicamente del agresor, la señora no podía cuidar a su hija y nieto al resguardo de este. Aquí se valoró como más adecuada la reintegración de la adolescente y su hijo bajo el cuidado de una prima, y se acordó realizar las articulaciones necesarias para que se pudiera realizar la vinculación con su madre y abuela, respectivamente, en un ámbito seguro.

Los planes de egreso de estas niñas deben centrarse en brindarles las mejores herramientas disponibles para que puedan culminar sus estudios formales y luego acceder a trabajos medianamente calificados; y en los casos en que se cuenta con apoyo familiar para el cuidado del bebé, también fomentar el acceso a becas de estudios superiores. Se ha probado que el nivel educativo de las madres condiciona en gran medida el futuro de sus hijos e hijas; así, en pos de restituir sus derechos, es central

apoyarlas para que puedan ejercer su derecho a la educación, más allá de las criaturas que tienen a su cargo. Y siempre evitar que deban regresar al seno de la violencia que las expuso mediante el abuso a la maternidad forzada a tan temprana edad.

Aun cuando la estrategia de egreso sea la revinculación familiar o la integración con familia ampliada, es muy importante priorizar la preparación de las adolescentes y fortalecer su autonomía en diversos planos: administración de recursos del hogar, actividades de cuidado (higiene, alimentación saludable, actividad física), educación sexual integral (noviazgos sin violencias, métodos anticonceptivos, controles ginecológicos). A esto se suma brindarles información sobre las necesidades de los bebés para su pleno desarrollo físico, emocional e intelectual.

Asimismo, es fundamental generar espacios de apoyo donde los hijos de las niñas y adolescentes también accedan a los controles de salud, vacunación y estimulación. Es recomendable crear grupos de madres que compartan preocupaciones, información y generen una red de contención extrafamiliar.

Se ha notado que los equipos con los que se trabajó no reconocen en los Centros de Atención para la Primera Infancia (en adelante, CAIPI) un recurso disponible para el cuidado de los bebés y niños pequeños. No ha sido posible despejar si el motivo está vinculado a la falta de este tipo de dispositivos en los lugares donde se ubicaban los casos abordados, o a que los niños de esas edades no están contemplados, pero la percepción fue que estos dispositivos no reciben bebés. Los recursos disponibles para que toda la tarea de cuidados de los bebés no recaiga en las progenitoras son escasos. En este sentido, hasta que no estén desarrolladas las dimensiones laboral o de sustento económico, es poco probable que se pueda favorecer la DI de las adolescentes con hijas o hijos, salvo en aquellos casos en que se evalúe que quien asuma el cuidado de la adolescente madre y su hijo o hija tenga a su vez capacidad de absorber parte de la tarea de cuidado del bebé para que la adolescente culmine sus estudios y/o trabaje, y ejerza sus derechos más allá de su rol parental.

Las sugerencias de apoyos para el egreso deben ser consideradas solo y siempre y cuando esté clara la intención de la adolescente de ejercer una función parental para con el bebé, lo que –como se indicó al comienzo de este apartado– nunca debe darse por supuesto. Deben presentarse las alternativas a las niñas y adolescentes para que puedan tomar decisiones informadas y acompañadas sobre su vida y su futuro.

Adolescentes que egresan con proyecto autónomo

Para este conjunto de NNA el egreso seguro está vinculado al desarrollo de una serie de capacidades y herramientas que se deben promover paulatinamente a lo largo de su trayecto en el albergue o su estadía en una familia de acogida.

En primer lugar, promover la autonomía de manera progresiva y sostenida, para que se traduzca en la capacidad concreta de resolver problemas de la vida cotidiana de cualquier persona: el manejo del dinero, la higiene personal y domiciliaria, la preparación de los alimentos, que en la medida de lo posible egresen luego de finalizar la escolaridad formal obligatoria o el ciclo educativo de aprendizaje de algún oficio.

En muchos países se está promoviendo el desarrollo de soluciones habitacionales alternativas de transición hacia la vida adulta, como viviendas o departamentos compartidos entre pares, quienes

cuentan con apoyo económico y orientación por parte de los equipos y les permiten un desarrollo autónomo de manera paulatina, sin necesidad de que se los deje de acompañar. Estas instancias también posibilitan el desarrollo de muchas de las capacidades que se deben promover en las y los adolescentes que egresarán de manera autónoma al cumplir la mayoría de edad.

El segundo aspecto central es la sustentabilidad económica, que puede darse a partir de la inserción laboral de las o los adolescentes que deben acceder a cierta estabilidad laboral y contar con algún respaldo de ahorros para afrontar el inicio de la vida de manera independiente. En este sentido, se recomienda que inicien el desempeño laboral desde el albergue, lo que les permitirá contar con ahorros, necesarios a la hora del egreso autónomo. En el momento del egreso, es recomendable que los equipos técnicos promuevan la convivencia de un par de adolescentes en una vivienda compartida o les faciliten el alquiler de una habitación en una casa familiar, para que la cuestión habitacional no demande todos los recursos con los que cuenta la o el adolescente.

Por último, se encuentra el desarrollo de vínculos significativos, que son fundamentales para cualquier persona que egresa del sistema de protección, sobre todo cuando las y los adolescentes egresan de forma autónoma, es decir que no regresan a un ámbito familiar. En estos casos, el vínculo servirá de apoyo emocional, de orientación ante las decisiones de la vida, y también de enlace con la comunidad, ya que muchos adolescentes que egresan por su cuenta luego de un largo periodo de institucionalización carecen de redes familiares y comunitarias. Estas redes serán, en la mayoría de los casos, la puerta de entrada a las oportunidades laborales, a la orientación vocacional, a la posibilidad de acceder a mejores opciones de vivienda.

Estos vínculos se deben construir y fomentar desde antes del egreso; por supuesto que, con el correr del tiempo, desarrollarán otros vínculos, pero es importante que haya más personas en la red de cada una de las y los adolescentes que viven en hogares. Pueden ser maestros, entrenadores deportivos, integrantes de su familia extensa que no puedan proveer cuidados de manera directa pero sí afecto y contención. Asimismo, no se debe soslayar la importancia de los miembros del equipo y los pares que siguen residiendo en el albergue, que muchas veces seguirán siendo un punto de apoyo y consulta sobre todo en los primeros años del desarrollo autónomo de las y los jóvenes.

Entre los casos abordados, se destaca una adolescente con hijos a la que el albergue estaba apoyando con la asignación de una vivienda. En el proceso de evaluación, se evidenció que, más allá de la vivienda, era necesario que se incluyera a la madre de la adolescente, a quien favorecieron con un trabajo que habían conseguido –en principio para la propia adolescente– con el fin de que lograra cuidar de sus hijos mientras la abuela trabajaba, y la adolescente pudiera estudiar en la escuela nocturna mientras sus hijos quedaban bajo el cuidado de la abuela.

En este caso, se puso en evidencia la capacidad del albergue de gestionar soluciones habitacionales y cupos laborales para facilitar el egreso autónomo de esta madre adolescente.

En otros casos, se pudo constatar que los equipos realizaron gestiones para que las adolescentes accedieran a becas de estudio; estas son muy significativas a la hora de favorecer la realización de estudios formales que se traducirán en el futuro en mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral.

NNA migrantes

La situación de los NNA migrantes es muy particular. En primer lugar, se puso en evidencia que, en algunos casos, no se realizan gestiones ya que, al estar próximos a cumplir la mayoría de edad, simplemente se alberga a las y los adolescentes hasta que eso suceda y puedan continuar su “camino” hacia Estados Unidos, por ejemplo. En un caso, se planteó la necesidad de que el sistema de protección articulara con el servicio exterior para gestionar una Visa de Carácter Humanitario. De este modo, se contribuye a regularizar la situación migratoria de la madre, para que esté en mejores condiciones de acceso a servicios, recursos, etcétera. La situación de inmigrante irregular expone a toda la familia a una precariedad y vulnerabilidad que técnicamente dificulta a los equipos de SENNIAF favorecer la reintegración familiar.

Se evidenció como desafío generar un proceso de comunicación periódica entre los distintos actores que intervienen y acompañan el proceso de un NNA que vive separado de su familia, al que se le suma la condición de migrante: los equipos del albergue, los equipos de SENNIAF y el equipo que lleva adelante el proceso de protección internacional (repatriación, en el caso de que así se requiera), y la articulación con el sistema de protección del país de origen.

Niñas y adolescentes mujeres

Las niñas y adolescentes, como parte del conjunto de la población que se identifica con el género femenino, suele encontrarse en una posición de subordinación tanto en las familias tradicionales como en las comunidades originarias. Como resultado de esta situación, tienen menos o peores oportunidades para su desarrollo pleno. Por este motivo, se sugiere que los equipos técnicos tengan muy presente esta condición, para que sus intervenciones eviten reproducir situaciones o modelos que refuercen la mencionada subordinación. Con esto se busca enfatizar la importancia de evitar que sean las niñas y adolescentes las que deban acomodarse a las realidades impuestas por los varones que tienen mayor poder dentro de las familias.

Se ha destacado previamente la importancia de evitar que una niña sea separada de su familia de origen a causa de que su agresor vive en el hogar, o de que sea la adolescente la única responsable del cuidado de un bebé –independientemente de que haya sido concebido en una relación consensuada–, o de imponer a niñas y adolescentes la obligación de llevar adelante un embarazo producto de una situación de abuso sexual.

¿Se cumple con todos los criterios para un egreso seguro?

Para facilitar la tarea de controlar si en cada caso se está cumpliendo con los estándares y pasos mínimos necesarios para un egreso seguro, se propone una lista para cotejar las intervenciones.

¿Realizamos la evaluación del caso y justificamos las decisiones en los resultados de evaluaciones técnicas?

- ¿Dimos participación al NNA a lo largo del proceso, tanto en la definición de las alternativas de egreso como para informarle los avances del plan de abordaje integral?
- ¿Se mantuvo comunicación constante entre el equipo de SENNIAF, el albergue, el NNA y la familia?
- ¿Lideramos el caso con enfoque de derechos, generando articulaciones para la protección integral y sin sesgos de género?
- ¿Promovimos los vínculos de los NNA para que mantengan su red social y familiar activa?
- ¿Aseguramos la inclusión escolar del NNA para que no pierda oportunidades futuras?
- ¿Articulamos con los servicios de salud y salud mental para que el NNA esté preparado y acompañado terapéuticamente una vez que egrese del albergue?
- ¿Nos dimos el tiempo necesario para la preparación del NNA antes de su egreso?
- ¿Preparamos a la familia que se responsabilizará del cuidado para que tenga herramientas en las cuales apoyarse en el proceso de reintegración familiar?
- En los casos de niñas y adolescentes embarazadas, ¿les dimos la opción y la información suficiente para que puedan evaluar la opción de no llevar adelante la crianza de la criatura y optar por la entrega segura en adopción?
- En los casos de adolescentes que egresarán de manera autónoma, ¿les dimos oportunidades de desarrollar habilidades de la vida cotidiana, tener márgenes significativos de independencia, manejo del dinero y otros recursos para que puedan prepararse previamente?

Barreras identificadas para una intervención efectiva

En el trabajo de campo se detectaron desafíos que resulta pertinente sistematizar porque dan cuenta de las limitaciones contextuales para el accionar de esos equipos a la hora de desarrollar su intervención. Es menester continuar generando incidencia para impulsar cambios de alto nivel de la política de protección excepcional y DI para favorecer cambios culturales, normativos y de política pública que podrían contribuir a una mejor respuesta en la protección integral y restitución de derechos de NNA. Pero estas cuestiones macro, de política pública, no eximen de las responsabilidades de articular y trabajar con todos los recursos existentes para dar una respuesta conforme a derecho a todos los NNA que viven en los albergues.

El vínculo con el poder judicial

La nueva Ley 285 habilita a que las intervenciones sean dispuestas por el órgano administrativo, que es SENNIAF. La ley es muy reciente, conlleva un cambio de procedimientos, y todavía se deben construir puentes para su correcta implementación. Sin embargo, es necesario insistir en que, si el NNA

está siendo abordado por SENNIAF debido a una vulneración de derechos, no puede quedar a órdenes del juzgado por haber existido previamente una causa o expediente abierto sobre el cual no se había dado ningún avance. En todo caso, SENNIAF, centrada en el momento de la intervención, debe proponer un curso de acción y sugerir que se desestimen por inoportunas las órdenes judiciales previas.

Un ejemplo de esta situación es el caso de una niña de 16 años abordada por estar en situación de calle y con un hijo a cargo, que quedó a órdenes del juzgado por una denuncia de evasión realizada por su progenitora un año antes. Cabe destacar que, en oportunidad de la construcción del EU, se instaló el mecanismo de “mesas técnicas de protección” convocadas por SENNIAF, en las que participan los equipos de SENNIAF y del albergue, y el juzgado, y constituyen un ámbito adecuado para resolver los obstáculos y desafíos que presenta la nueva normativa.

La situación geográfica

Uno de los principales obstáculos identificados en los procesos de restitución de derechos y egreso seguro es el que impone la geografía panameña. Específicamente, la población que vive en las comunidades rurales o comarcas que se encuentran fuera del alcance de los equipos técnicos que necesitan realizar las visitas sociales, entrevistas y evaluaciones a los miembros de la familia para poder valorar el riesgo del NNA en su familia de origen, las condiciones y capacidades de cuidado que el entorno puede ofrecer.

La temporada de lluvias, horas de viaje en auto, travesías en helicóptero, lancha o caballo que luego se continúan a pie para llegar a los distintos puntos donde se asientan las familias de muchos de los NNA albergados imponen demoras que resultan excesivas y dificultan la realización de las investigaciones y evaluaciones. Es claro que este desafío excede las capacidades individuales de los trabajadores de SENNIAF y los albergues. Por esa razón, es menester articular con todos los dispositivos del Estado para poder realizar este tipo de evaluaciones con celeridad.

Los NNA no pueden permanecer separados de sus familias por la incapacidad del Estado de realizar las evaluaciones necesarias para medir el nivel de riesgo al que se enfrentan. Se pudieron apreciar múltiples esfuerzos efectuados de manera puntual; por ejemplo, cuando se articula con las autoridades locales, se solicita que las regionales realicen parte de la investigación en el campo para evaluar el posible retorno o se decide otro curso de acción. Se trata de esfuerzos aislados que, si bien son dignos de imitar, en la generalidad de los casos son insuficientes.

Las dificultades para garantizar el acceso a la protección integral y a la justicia

Se evidenció, en reiterados casos, que los NNA no pueden retornar a sus familias y comunidades porque los agresores gozan de libertad en las comunas. Y esto se debe a que el Estado no tiene presencia efectiva. En muchos de los casos las barreras geográficas se imponen brindando impunidad a los agresores, que no pueden ser evaluados para ser incluidos como alternativa familiar ni ser juzgados por los delitos que pudieron (o no) haber cometido. Esta situación mantiene a muchos NNA institucionalizados por tiempo prolongado. La situación extrema de este escenario de vulneración de derechos ocurre, por ejemplo, cuando se decide mantener a un NNA institucionalizado durante todo el tiempo de vigencia de la causa judicial que involucra a uno de sus familiares (comúnmente padres,

padrastrós, tíos, primos o hermanos) y se da comienzo al proceso de reintegración familiar no ante el esclarecimiento del caso sino ante la prescripción de las causas judiciales.

Separación innecesaria

Si el mismo Estado que institucionaliza y separa a los NNA de su familia de origen –que es una intervención masiva, total– luego los reintegra a sus familias de origen sin realizar ningún tipo de intervención que pueda contribuir a modificar las condiciones de riesgo, ni realiza un trabajo de fortalecimiento familiar, ni lleva a cabo algún trabajo significativo para resolver las vulnerabilidades con las que llegan los NNA al momento de la intervención (tanto judicial como administrativa), entonces la separación, la intervención, la medida de “protección” no tienen sentido. Resulta un “impasse” en la vida de los NNA y sus familias, que luego vuelven a su dinámica y su ritmo habitual, con la cicatriz de la institucionalización.

Bibliografía y documentos consultados

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009).

Ley 285 de Creación del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. República de Panamá (2022).

MARCO CONCEPTUAL

Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, N° 88. Abril de 2006.

Aldeas SOS, DONCEL y UNICEF (2018). *Guía de indicadores para el cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes en modalidad residencial*.

DONCEL y UNICEF (2015). *Llaves para la autonomía. Acompañamiento de adolescentes desde el sistema de protección hacia la vida adulta*.

Morlchetti, A. (2015). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*.

RELAF (2016). “Decálogo de Estándares de Derechos Humanos”. Panamá. Disponible en: <http://www.relaf.org/materiales/Decalogo.pdf>.

RELAF, Save the Children y SENNIAF (2022). “Informe diagnóstico sobre el egreso de niñas, niños y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá”.

RELAF, MIDES y UNICEF (2021). “Estado de situación de instituciones de cuidado alternativo de NNA en Panamá y recomendaciones de mejora de UNICEF y RELAF”.

RELAF, SENNIAF y UNICEF (2022). “Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización”.

RELAF y UNICEF (2015). “Primera infancia en familia. Guía de experiencias de referencia para la preservación de los vínculos tempranos”.

SENNIAF, UNICEF y F-ODM (2012). “Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá”.

