



GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año Panamá, R. de Panamá jueves 18 de abril de 2024 N° 30013-B

CONTENIDO

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Resolución Administrativa N° ADM-002-2024
(De viernes 22 de marzo de 2024)

MEDIANTE LA CUAL SE ORDENA EL USO OBLIGATORIO DE LA PLATAFORMA PRIMERO PANAMÁ EN LA SENNIAF Y SE ESTABLECE EL USO DE DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA LA GESTIÓN DE CASOS.

Resolución Administrativa N° ADM-003-2024
(De lunes 25 de marzo de 2024)

MEDIANTE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO DE DOCUMENTOS TÉCNICOS DE PROCEDIMIENTOS Y ESTÁNDARES PARA LA GESTIÓN DE CASOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.



RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. ADM-002 -2024
(De 22 de marzo de 2024)

“MEDIANTE LA CUAL SE ORDENA EL USO OBLIGATORIO DE LA PLATAFORMA PRIMERO PANAMÁ EN LA SENNIAF Y SE ESTABLECE EL USO DE DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA LA GESTIÓN DE CASOS”

Que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), fue creada como una entidad pública, descentralizada y especializada del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión, responsable de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia mediante la Ley 14 de 23 de enero de 2009;

Que, dentro de las funciones de la Secretaría, el artículo 12 define las siguientes:

- “1. Coordinar y articular la ejecución de la política social en materia de niñez y adolescencia, y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones de esta.
2.
3. Impulsar la creación de mecanismos descentralizados con entidades públicas y privadas para la ejecución de programas para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia.
4. Coadyuvar al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la protección integral de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia.
5.”

Que la Ley 14 de 23 de enero de 2009, tiene por objeto y ámbito de aplicación 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 precitada Ley 14 de 2009, en su artículo 20 establece entre las funciones del Director o Directora General las siguientes:

“

1. Ejercer la representación legal de la Secretaría.
2.
3.
4.
5. Administrar los recursos de la entidad y planificar, organizar, coordinar, dirigir y ejecutar las actividades técnicas y administrativas de la entidad para el desarrollo de sus funciones.
6. Elaborar, desarrollar y ejecutar los planes, los programas, los proyectos y las acciones a corto, mediano y largo plazo para el cumplimiento de esta Ley.
-”

En virtud de lo anterior, es deber legal de esta Secretaría, velar y asegurar la prestación de los servicios de atención a la niñez en el país y de manera especial la que se encuentra en situación de vulneración de sus derechos bajo la protección directa del Estado;

Que la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, tiene por objetivo 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;

Que esta Secretaría, reconoce la importancia de la implementación de tecnologías de información y comunicación eficientes que son esenciales para mejorar la gestión de casos y fortalecer a



seguimiento de la situación de los niños, niñas y adolescentes en albergues públicos y privados de la República de Panamá;

Que ante la necesidad de medidas que fomenten la eficiencia y transparencia en la gestión de casos de la niñez y adolescencia albergada, esta Secretaría, desarrolla e implementa la plataforma "Primero Panamá", la cual facilitará a los equipos técnicos la elaboración de planes de trabajo, orientados a la restitución de los derechos, al mismo tiempo que se promueva la desinstitucionalización desde una perspectiva de corresponsabilidad;

Que la Plataforma "Primero Panamá", contiene como base el modelo único de expediente de niños, niñas o adolescentes en albergues a nivel nacional, el cual es una herramienta idónea para la implementación de políticas públicas que favorezcan la protección especializada; siendo una herramienta efectiva en la gestión de casos, que facilitará la coordinación y comunicación entre los equipos de la SENNIAF y los albergues, facilitando así el abordaje integral de esta población; por lo cual resulta imperativo el uso obligatorio;

Que la Dirección de Articulación para la Protección Integral promoverá la capacitación del personal que trabaja en albergues, tanto públicos como privados, en el uso de la plataforma "Primero Panamá", asegurando la aplicación de estándares de calidad y buenas prácticas en aras de garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes albergados;

Que, esta Secretaría, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), ha desarrollado documentos técnicos que respaldan y facilitan la utilización de dicha plataforma, con el fin de proporcionar herramientas esenciales para comprender su funcionamiento, que se mencionan a continuación:

- a) Guía para la Aplicación del Expediente Único del Niño, Niñas o Adolescente en Albergue, con Énfasis en la Desinstitucionalización;
- b) Procedimiento Operativo Estándar (SOP);
- c) Protocolo Normativo de la SENNIAF para el cumplimiento de la protección de datos (Protocolo de Incumplimiento);
- d) Protocolo de Protección de Datos;
- e) Manual de Usuario de la plataforma Primero Panamá: su contenido orienta las acciones a realizar dentro de la plataforma "Primero Panamá".

RESUELVE:

PRIMERO. ORDENAR el uso obligatorio de la plataforma denominada "**Primero Panamá**" como herramienta principal para la gestión de casos de niños, niñas y adolescentes en modalidades de cuidado alternativo, por parte de los funcionarios de la sede y oficinas regionales de esta Secretaría, así como también por parte de los albergues públicos y privados a nivel nacional.

SEGUNDO. ESTABLECER el inicio de uso obligatorio de la plataforma "**Primero Panamá**" conforme a la siguiente programación:

a-Primera Fase: A partir del primero (1ero) de abril de 2024, iniciaran su uso las Regionales Veraguas, Colón, Panamá Oeste y San Miguelito.

b- Segunda Fase: A partir del quince (15) de abril de 2024, iniciaran su uso las Regionales Darién, Coclé, Bocas del Toro y Herrera/Los Santos.

c- Tercera Fase: A partir del siete (7) de mayo de 2024, iniciaran su uso la Regional de Chiriquí y la Sede principal de esta Secretaría.

TERCERO. ESTABLECER que la implementación de la plataforma "Primero Panamá" será coordinada por esta Secretaría, garantizando la capacitación adecuada del personal de los albergues, con el fin de asegurar una transición efectiva y garantizar la sostenibilidad del sistema, la cual estará a cargo de la Dirección de Articulación para la Protección Integral.

GM/ps/cch/co



CUARTO. ESTABLECER el uso de los siguientes documentos técnicos, que apoyaran a los equipos en el uso de la plataforma "Primero Panamá":

- a) Guía para la Aplicación del Expediente Único del Niño, Niñas o Adolescente en Albergue, con Énfasis en la Desinstitucionalización;
- b) Procedimiento Operativo Estándar (SOP);
- c) Protocolo Normativo de la SENNIAF para el cumplimiento de la protección de datos (Protocolo de Incumplimiento);
- d) Protocolo de Protección de Datos;
- e) Manual de Usuario de la plataforma Primero Panamá.

QUINTO. La presente Resolución Administrativa empezará a regir a partir de su firma, y tendrá vigencia hasta la emisión de una nueva Resolución o disposición sobre la materia.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley No. 14 de 23 de enero de 2009, Decreto Ejecutivo No. 1 de 28 de enero de 2014 que reglamenta la Ley No. 14 de 23 de enero de 2009 que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ley 285 de 15 de febrero de 2022, Reglamento Interno de la Institución, y demás leyes afines.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,

Dado en la ciudad de Panamá, a los veintidós (22) días del mes de marzo del año dos mil veinticuatro (2024).


GRACIELA MAUAD PONCE
Directora General



**SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

El / La suscrito(a) jefe(a) de Asesoría Legal certifica,
que el documento que precede contentivo de
3 fojas, es fiel copia de su original.


Jefe(a) Asesoría Legal

GM/ps/ech/co



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO66217EC8B96C1**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO DEL NIÑO, LA NIÑA O ADOLESCENTE EN ALBERGUE EN PANAMÁ, CON ÉNFASIS EN LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

**Avanzando en la implementación
de la Ley 285 de 2022**



SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL



ÍNDICE

Ficha técnica3

Lista de acrónimos y siglas4

1. Presentación 5

2. Objetivos de la Guía7

3. Generalidades del Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue8

3.1. ¿Qué es el Expediente Único?8

3.2. ¿Quiénes son los responsables de abrir y aplicar el Expediente Único?10

3.3. ¿Qué niños, niñas y adolescentes deben contar con Expediente Único?10

4. Las secciones del Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue12

4.1. La Sección I: diagnóstico integral inicial12

4.1.1.Los contenidos de la Sección I12

4.1.2.La metodología para el desarrollo de la Sección I17

4.2. La Sección II: plan de trabajo para la desinstitucionalización21

4.2.1.Los contenidos de la Sección II21

4.2.2.La metodología para el desarrollo de la Sección II.....32

5. Los circuitos de aplicación del Expediente Único34

5.1. El circuito de aplicación del Expediente Único en los casos de NNA que se encuentran alojados en un albergue, con anterioridad a la sanción de la ley 285 de 2022 y la instalación del Expediente Único.....35

5.2. El circuito de aplicación del Expediente Único para los nuevos ingresos de niños, niñas y adolescentes en un albergue, en el marco de la ley 285 de 202236

6. Bibliografía.....37

Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO66217EC8B96C1** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

FICHA TÉCNICA

Dirección: Matilde Luna

Coordinación de contenidos y redacción: María Sánchez Brizuela

Consultores especialistas: Wenceslao Cota Amador, Claudia León Vergara y Jorge Volnovich

Punto focal de RELAF en Panamá: Yuliana Cisneros

Responsable por RELAF: Matilde Luna, Directora

Responsable por UNICEF: Gina de la Guardia Fernández, Oficial de protección infantil

Corrección: María Soledad Gomez

Diseño gráfico y editorial integral: Rubén Longas

Ciudad de Panamá, mayo de 2022.

Esta publicación fue realizada por un grupo de expertos independientes. En consecuencia, las opiniones y propuestas que aquí se incluyen no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF y UNICEF.

Se permite la reproducción total o parcial de la obra, citando la fuente.



LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- CDN:** Convención sobre los Derechos del Niño.
- CONADINNA:** Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes.
- DDHH:** Derechos humanos.
- DI:** Desinstitucionalización.
- EU:** Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente.
- GE:** Grupo elite para la desinstitucionalización.
- ISN:** Interés superior del niño.
- MEDUCA:** Ministerio de Educación.
- MIDES:** Ministerio de Desarrollo Social.
- MINSA:** Ministerio de Salud.
- MINTRADEL:** Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- MIVIOT:** Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
- NNA:** Niños, niñas y adolescentes.
- PAI:** Plan de Atención Individualizada.
- REDNANIAP:** Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá.
- RELAF:** Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.
- SENNIAF:** Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
- UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.



1. PRESENTACIÓN

Este documento es una herramienta para la aplicación del “Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente en Albergue” (EU) de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF). Su objetivo es entregar lineamientos prácticos para su implementación por parte de los técnicos de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues encargados de la protección especial de derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) institucionalizados.

En 2021, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF),¹ con asistencia técnica y financiera del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), desarrolló un diagnóstico que proveyó información instrumental y recomendaciones para planificar un proceso de transformación sistémica y la construcción de una política pública de cuidados alternativos, con énfasis en desinstitucionalización (DI) en Panamá.

Con el objetivo de avanzar de modo práctico, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y SENNIAF, con apoyo de RELAF y UNICEF, desarrollaron un ejercicio práctico de transformación sistémica a pequeña escala, centrado en la desinstitucionalización en seis albergues de gestión directa de MIDES y SENNIAF. Los albergues seleccionados fueron: Casa Hogar Soná (Veraguas, MIDES), Hogar María Auxiliadora (Herrera, MIDES), Hogar Beatriz Jaén (Coclé, MIDES), CAI Tocumen (Panamá, SENNIAF), CAI Amador (Panamá, SENNIAF) y CAI Ciudad del Niño (Panamá Oeste, SENNIAF). Los seis albergues reunían un total de 121 NNA.

Uno de los resultados de la experiencia ha sido la construcción del EU. Se trata, sin dudas, de una herramienta necesaria, toda vez que ha sido identificada la falta de criterios técnicos en la construcción de los expedientes de los NNA institucionalizados. La información reunida no tenía elementos necesarios y suficientes para desarrollar un diagnóstico integral y un plan para la DI, era escasa y estaba dispersa. Asimismo, se han visualizado debilidades en la articulación y la comunicación sobre el proceso de cuidado y protección entre los albergues y los equipos técnicos de SENNIAF que deben emitir las medidas de protección.

Como parte del ejercicio práctico, el EU fue aplicado por el “grupo elite para la desinstitucionalización” (GE),² en coordinación con los equipos técnicos de los albergues, los equipos de protección de SENNIAF y los equipos técnicos de los Juzgados de Niñez y Adolescencia en un total de 56 NNA. Esta

1 RELAF (2021): “Revisión técnica de estándares de calidad de los procesos especiales de niños, niñas y adolescentes con medida de cuidado alternativo”. Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panama-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

2 Se trata de un equipo interdisciplinario designado por MIDES y SENNIAF para llevar adelante el ejercicio de transformación sistémica. Está integrado por 17 profesionales que han sido capacitados en forma continua por expertos de RELAF, con foco en la formación para la acción.



cantidad representa el 46% del total de 121 NNA que estaban institucionalizados en los albergues seleccionados, superando la meta de aplicación proyectada, que se había fijado en un 30%.

Un siguiente paso en el proceso de transformación sistémica es el “salto cuantitativo” en la aplicación del modelo de EU, alcanzando progresivamente su implementación en el universo de los 52 albergues existentes en Panamá, que proveen cuidado alternativo a más de 1.000 NNA en todo el territorio. La presente guía se ofrece como un recurso técnico-didáctico para acompañar e impulsar ese proceso. Su desarrollo se basó en los resultados, los aprendizajes extraídos y la identificación de situaciones desafiantes en la experiencia de aplicación del EU a pequeña escala.

Tanto el EU como la presente guía para su aplicación constituyen un avance concreto en la instalación de herramientas y mecanismos para la DI que MIDES y SENNIAF están liderando, con el apoyo de RELAF y UNICEF. Este avance se logra en un momento bisagra, a partir de la reciente sanción de la Ley 285 de 2022 que crea el Sistema de Garantías y el Sistema de Protección Integral para la Infancia y la Adolescencia, y se lee como un resultado logrado en la construcción de la nueva institucionalidad que el nuevo marco legal promueve.



2. OBJETIVOS DE LA GUÍA

Esta guía tiene como objetivo general orientar la aplicación del EU por parte de los equipos técnicos de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues, dentro de un proceso de protección especial conducido por SENNIAF, en articulación con otras entidades del subsistema de protección, con énfasis en la DI.

Como herramienta para la aplicación del EU, los objetivos específicos de esta guía son:

- Orientar la reconstrucción de la historia de vida a través de la realización de un diagnóstico integral de cada NNA institucionalizado, a partir de la aplicación de la Sección I del EU.
- Orientar la construcción de planes de trabajo para la restitución de derechos de los NNA y la DI, desde una perspectiva de corresponsabilidad, a partir de la aplicación de la Sección II del EU.
- Orientar la implementación y seguimiento del plan de trabajo, hasta alcanzar la finalización de la medida y el cierre del caso, a partir de la aplicación de la Sección II del EU.
- Establecer circuitos de actuación para la aplicación del EU, que promuevan la articulación y coordinación entre el equipo técnico de SENNIAF, el albergue y otras entidades del subsistema de protección para la protección especial de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, la restitución de los derechos y la DI de los NNA.
- Contribuir, a partir de la aplicación del modelo de EU, a proporcionar una atención integral siguiendo los más altos estándares de Derechos Humanos (DDHH) durante el cuidado alternativo en un albergue y la DI.

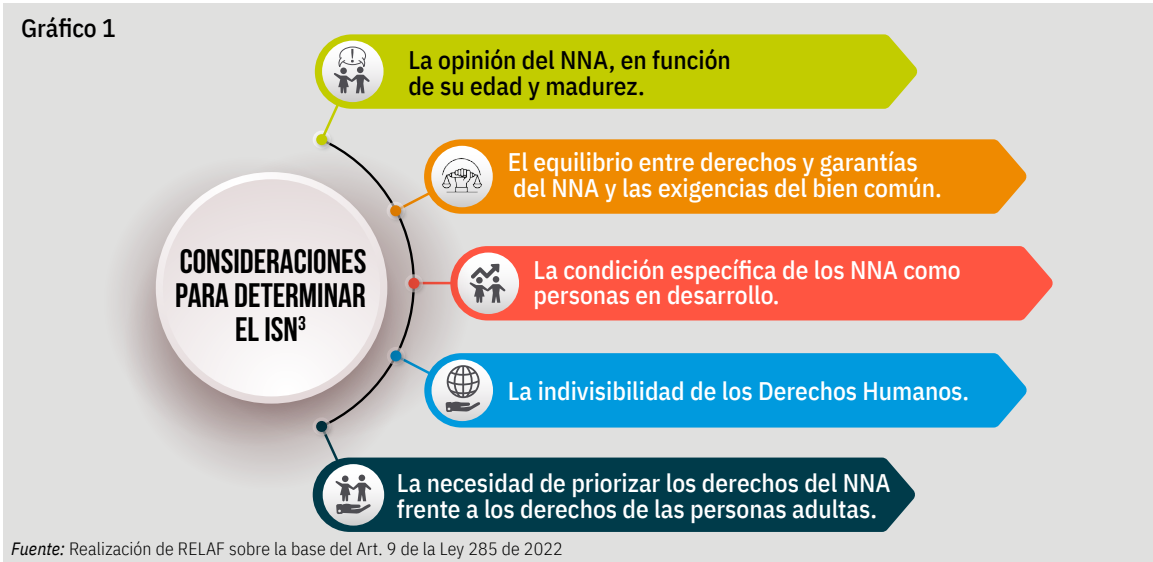


3. GENERALIDADES DEL EXPEDIENTE ÚNICO DEL NIÑO, LA NIÑA O ADOLESCENTE EN ALBERGUE

3.1. ¿QUÉ ES EL EXPEDIENTE ÚNICO?

El EU es una herramienta de política pública para la protección especializada de los NNA que ingresan o se encuentran alojados en un albergue.

Vivir en familia y comunidad es un derecho humano fundamental y cuando se trata de NNA es también una condición para su bienestar y desarrollo integral. Es por esto que el EU tiene énfasis en la DI de los NNA alojados en los albergues. Su puesta en práctica conduce a la construcción y desarrollo de una estrategia para la salida de los NNA de los albergues, la que comienza a prepararse desde el momento en que un NNA es ingresado a una institución, promoviendo la transitoriedad del cuidado alternativo. Con ese énfasis, el EU funciona como una herramienta práctica para el abordaje de los casos: conocer en forma integral la situación de un NNA, su familia y contexto comunitario de origen; planificar e implementar un plan de trabajo con acciones sectoriales e intersectoriales para el cuidado idóneo, protección, restitución de derechos y la DI, desde una perspectiva sistémica e integral de la intervención y basada en la singularidad de cada caso y en la determinación del interés superior del niño (ISN).



El EU es una herramienta de uso compartido entre los equipos de protección de SENNIAF y los albergues, en función del abordaje de cada caso. Su aplicación pone en práctica un paradigma de intervención formado por enfoques de intervención que guían la actuación de los equipos técnicos.

3 Art. 9, Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.



Gráfico 2



Contar con un EU en donde se registra toda la información de cada NNA que ingrese o se encuentre alojado en un albergue es una gran innovación. El punto de partida de este nuevo ordenamiento de los casos en los que ya se ha aplicado ha sido la dispersión, la fragmentación y la falta de información de los expedientes de los NNA institucionalizados. La información existente estaba “dividida” en expedientes diferentes, comúnmente uno en la sede de SENNIAF encargada de la protección y otro en el albergue. Esto impedía la realización de un diagnóstico integral de la situación y dificultaba, como consecuencia, el diseño de un plan de intervención. La consecuencia de esto es el cuidado inapropiado, la desatención de necesidades y derechos fundamentales, y las largas permanencias innecesarias en los albergues.

EJEMPLO PRÁCTICO:

LA APLICACIÓN DEL EU COMO MECANISMO PARA REVISAR, COMPLETAR Y REMOLDEAR EL CASO

Cuando se trata de NNA que se encuentran en albergues con una historia de intervención en curso, el modelo de EU funciona como un instructivo para revisar, completar y remodelar el caso.

La aplicación del EU constató la escasa información registrada en los expedientes de los NNA en los albergues y la falta de elementos clave para un diagnóstico integral, así como un plan para la DI. Por ejemplo, los expedientes existentes en los albergues no contaban con esta información:

- El motivo de ingreso en el 22,4% de los casos.
- Si el NNA tenía algún tipo de discapacidad en el 44,8% de los casos.
- La vía de egreso identificada en el 53,6% de los casos.
- La familia de origen en el 28% de los casos.

En el marco de la aplicación del EU en el ejercicio práctico, el GE –en coordinación con el equipo técnico de SENNIAF, de los albergues y de los Juzgados de Niñez y Adolescencia–, logró avanzar en la identificación de la información existente pero no registrada e impulsar el relevamiento de la información que los equipos técnicos no tenían, y que es clave para una intervención de restitución de derechos, con énfasis en el derecho a vivir en familia y comunidad.



3.2. ¿QUIÉNES SON LOS RESPONSABLES DE ABRIR Y APLICAR EL EXPEDIENTE ÚNICO?

Todo NNA que ingrese o se encuentre alojado en un albergue debe contar con su EU. Para ello, SENNIAF tiene la responsabilidad de abrir el EU de cada NNA e iniciar el proceso de construcción, en coordinación con los equipos de los albergues. También es responsabilidad de SENNIAF la conducción del proceso de aplicación y de dar a los equipos de los albergues acceso a los EU de los NNA que se encuentran bajo su cuidado, asegurando el resguardo y la confidencialidad de la información que van reuniendo los equipos, progresivamente.

Las responsabilidades de SENNIAF con respecto a la apertura y conducción de la construcción del EU de cada NNA son ejercidas a través de los equipos técnicos que están encargados de la protección especial de los NNA institucionalizados en albergues. Estos equipos se encuentran en la sede central de SENNIAF (particularmente, en la Dirección de Protección Especial de Derechos) y en las sedes regionales. En la actualidad estas son: Regional Colón, Regional Darién, Regional San Miguelito, Regional Veraguas/Coclé, Regional Herrera/Los Santos, Regional Chiriquí, Regional Bocas del Toro y Regional Panamá Oeste.

En relación con los albergues, en tanto prestadores de un servicio de protección, deben aplicar el EU bajo la conducción de SENNIAF. Estos lo hacen a través de sus equipos técnicos, que tienen la responsabilidad de brindar un cuidado alternativo idóneo, en el marco de un proceso de protección especial.

Los equipos técnicos de protección de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues son responsables de la protección, el cuidado y la DI de los NNA, y sus esfuerzos tienen que estar articulados y coordinados para la aplicación del EU como herramienta de política pública para tales fines.

3.3. ¿QUÉ NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DEBEN CONTAR CON EXPEDIENTE ÚNICO?

Como ya se mencionó, todos los NNA que ingresen o se encuentren alojados en un albergue deben contar con su EU.

Con anterioridad a la instalación del EU y sus circuitos de aplicación, SENNIAF no tomaba conocimiento de los casos que ingresaban a los albergues por la vía judicial, por solicitud familiar u otra vía que no fuera una medida de protección emitida por la propia SENNIAF.

Sin dudas, la aplicación del EU en todos los casos de NNA que ingresen o se encuentren alojados en un albergue representa un avance en el posicionamiento de SENNIAF como responsable de la protección especial de NNA, aplicando el marco provisto por la Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y el Sistema de Protección Integral para la Infancia y la Adolescencia.



EJEMPLO PRÁCTICO:

EL CASO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS PEQUEÑOS INVISIBLES
PARA EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

Una mención especial requieren los niños y niñas pequeños que se encuentran institucionalizados por haberse aplicado una medida de protección sobre su madre, que es una niña o adolescente. Muchas de estas niñas o adolescentes madres ingresan a los albergues estando embarazadas. Sus hijos e hijas quedan invisibilizados, ya que no cuentan con expediente ni con una medida de protección formalizada que dé un marco a la institucionalización.

Ellos y ellas también deben contar con su EU, dado que el abordaje durante el cuidado alternativo tiene que estar basado en su singularidad, y su permanencia en el dispositivo debe ser una decisión que se toma a partir de la evaluación del ISN.

Es una responsabilidad de los equipos técnicos de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues asegurar que cada NNA que está o ingresa a un albergue cuenta con su EU, como herramienta para organizar y estructurar un proceso de protección idóneo, con énfasis en la DI.

Como se ha dicho, la aplicación del EU debe alcanzar a todos los NNA, sin discriminación. Esto significa que no es condicionante para la construcción del EU de un NNA:

- **El tipo de albergue en el que se encuentra institucionalizado:** sea de protección, de temporada escolar, de recuperación nutricional, de carácter terapéutico, todos los NNA deben contar con su EU.
- **La modalidad de financiamiento del albergue en el que se encuentra institucionalizado:** se trate de un albergue público o privado, con o sin financiamiento público, todos los NNA deben contar con su EU.
- **El marco legal vigente al momento del ingreso de un NNA al albergue:** haya sido antes o después de la sanción de la Ley 285 de 2022, todos los NNA deben contar con su EU.
- **La vía de ingreso al albergue:** haya ingresado por vía judicial, administrativa, de manera voluntaria o por solicitud del Ministerio Público, todos los NNA deben contar con su EU.

Todos los NNA tienen derecho a contar con su EU y a acceder a él. Para ello, los equipos de SENNIAF y del albergue deben dar apoyo, contención y orientación antes, durante y después de dicho acceso. Atendiendo a este derecho, los equipos técnicos a cargo de la implementación del EU deben plasmar la información en un lenguaje técnicamente idóneo, comprensible, no patologizante, estigmatizante ni culpabilizante del NNA y su contexto familiar y comunitario de origen.

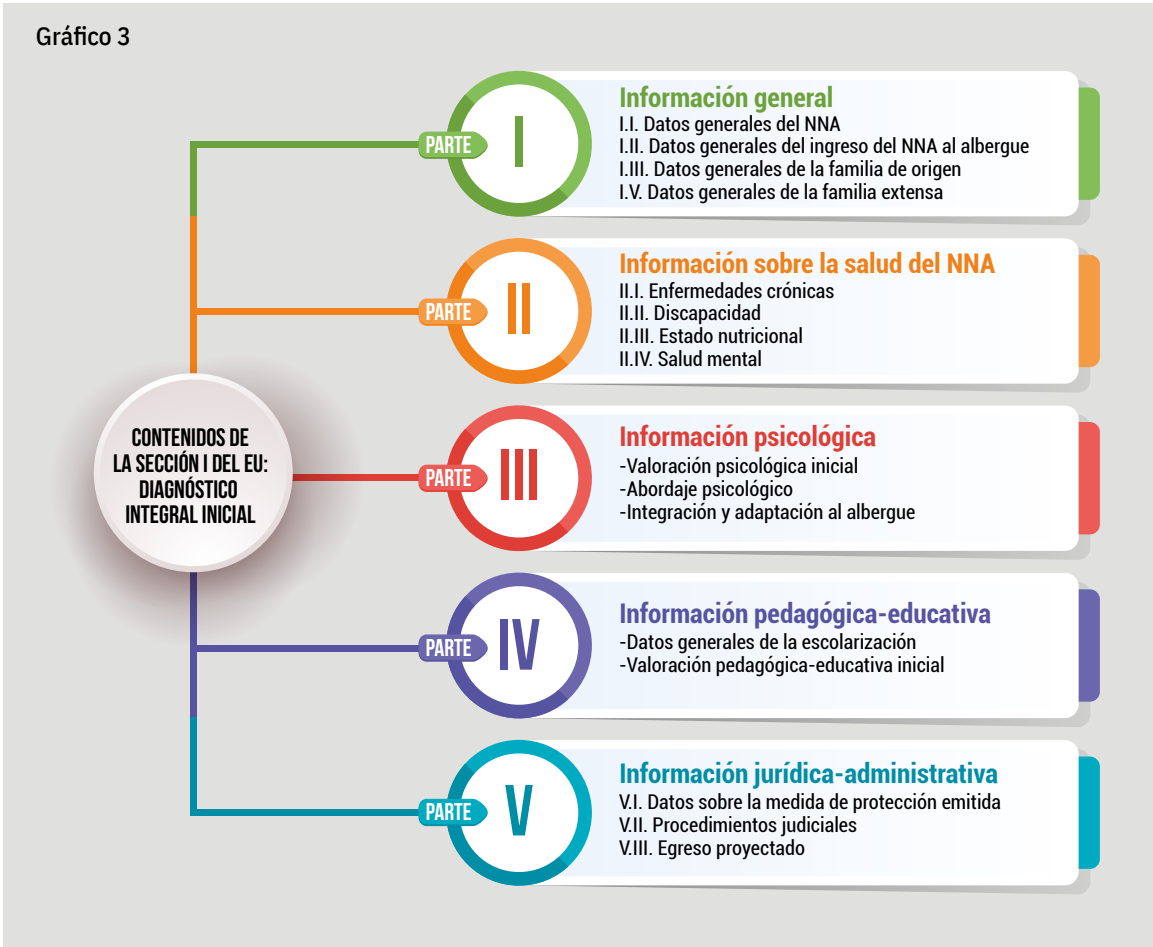


4. LAS SECCIONES DEL EXPEDIENTE ÚNICO DEL NIÑO, LA NIÑA O ADOLESCENTE EN ALBERGUE

4.1. LA SECCIÓN I: DIAGNÓSTICO INTEGRAL INICIAL

4.4.1. LOS CONTENIDOS DE LA SECCIÓN I

La Sección I cuenta con una estructura documental conducente al relevamiento y análisis de información necesaria y suficiente para la reconstrucción de la historia de vida y la realización de un diagnóstico integral inicial de un NNA. En ese sentido, el objetivo de esta Sección es desarrollar un mapeo amplio de la información relevante, que permita evaluar la situación integral del NNA y su entorno familiar y comunitario, por lo que se plasman aspectos muy diversos que deben conocer tanto el equipo técnico de SENNIAF como el equipo técnico del albergue para poder intervenir apropiadamente.



La aplicación de la Sección I del EU estandariza la elaboración de diagnósticos integrales, abarcando todos los aspectos que deben ser evaluados. Integra a la valoración del caso aspectos que no se estaban teniendo en cuenta, o solo en forma parcial e inapropiada.

NOTA TÉCNICA:

EL REASEGURO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS NNA EN EL MARCO DE LA APLICACIÓN DEL EU

La “Parte I: Información general” lleva a la práctica el resguardo del derecho a la identidad de todo NNA. Este es un DDHH y, por lo tanto, un derecho fundamental para el desarrollo de las personas. Uno de sus atributos es el derecho al nombre y la posibilidad de ser identificado a través de un documento de identidad. La normativa tanto nacional como internacional coincide en que el derecho al nombre es uno de los primeros derechos al que deben acceder las personas al nacer, pues les da existencia legal y además es la puerta de acceso al ejercicio de sus otros derechos.

Un niño o niña que no es registrado y no cuenta con un acta de nacimiento no tiene identidad legal. Esto limita sus posibilidades de acceder a otros derechos a lo largo de su vida, como son el derecho a la protección, a la educación y a la salud, impidiendo su inclusión en la vida económica, política y cultural del país. El no tener un registro y un acta de nacimiento se convierte, así, en un factor de exclusión y discriminación. Es obligación por parte del Estado registrar adecuadamente a los ciudadanos y procurar la publicidad de los elementos de identidad registrados de acuerdo con la ley.

Es obligación de los equipos técnicos de SENNIAF y de los albergues coordinar acciones para obtener el documento de identidad de aquellos NNA institucionalizados que no lo tienen, en el marco de la construcción de los EU de cada uno de los NNA.

NOTA TÉCNICA:

LAS VÍAS DE INGRESO DE UN NNA AL ALBERGUE, CON ANTERIORIDAD A LA SANCIÓN DE LA LEY 285 DE 2022

A partir de la sanción de la Ley 285 de 2022, todos los NNA que ingresan a dispositivos de cuidado alternativo (sean albergues o familias de acogida) lo hacen a partir de la emisión por parte de SENNIAF de una medida administrativa excepcional. SENNIAF, como organismo de protección especializada, emite estas medidas bajo control judicial, cuando evalúa (a partir de un proceso de investigación preliminar en términos del Art. 200 de la Ley 285 de 2022) que el “medio familiar de un NNA representa un grave peligro para su integridad física, mental, moral, emocional o espiritual. La falta o carencia de recursos materiales [...] no será causa para declarar su separación del medio familiar” (Art. 194, Ley 285 de 2022).

Sin embargo, con anterioridad a la sanción de la Ley, las vías de ingreso a los albergues son diversas. Por ello, el proceso de aplicación del EU en casos de NNA que ingresaron a los albergues antes de la sanción de la Ley 285 de 2022 va a requerir la identificación de la vía de ingreso.

La vía de ingreso condiciona la salida del NNA, en la medida en que –en líneas generales– es la autoridad que decidió el ingreso la que también debe tomar la decisión de finalizar la medida, identificando la alternativa familiar y desarrollando un proceso conducente a la salida. Por ello, la claridad sobre cuál ha sido la vía de ingreso es clave en la aplicación del EU, dado el énfasis puesto en la DI.

Las vías de ingreso pueden haber sido:

1. Disposición de SENNIAF. Se refiere a los ingresos que han sido determinados por alguno de los equipos de protección de SENNIAF, ya sea el equipo de la Dirección de Protección Especial de Derechos de la sede central o alguno de los equipos territoriales que se desempeñan en las Regionales existentes. Tal como ha ocurrido con el ingreso, el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA son responsabilidad de SENNIAF.



- ➔ **2. Disposición judicial.** Alude a las medidas de protección dictadas por los Juzgados de Niñez y Adolescencia como autoridad competente. Tal como ha ocurrido con el ingreso, el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA son responsabilidad del Juzgado que emitió la medida. Históricamente, estos casos quedaban “invisibles” a los ojos de SENNIAF; sus equipos los desconocían y no tenían intervención alguna en la trayectoria del NNA en el albergue. La instalación del EU y su circuito de aplicación crea mecanismos para cerrar esa brecha, asegurando que los equipos técnicos de SENNIAF tomen conocimiento de esos casos y se posicionen en el proceso de protección, en coordinación con los Juzgados.
- 3. Disposición judicial,** bajo las órdenes de SENNIAF. Existen casos en los que el ingreso de un NNA a un albergue se ha realizado en el marco de una medida de protección dictada por un Juzgado de Niñez y Adolescencia, pero luego de un período de intervención determinado, el Juzgado que emitió la medida “pone a las órdenes de SENNIAF” el abordaje del caso, delegándole el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA.
- 4. Solicitud del Ministerio Público.** Son las medidas de separación provisional emitidas por la Fiscalía de Justicia, que se derivan de alguna carpeta de investigación por la presunta comisión de algún ilícito penal. En general, tras el dictado de la medida, la Fiscalía “pone a las órdenes de SENNIAF” la implementación del proceso de protección, asumiendo esta el abordaje del caso, el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA.
Sea cual fuere la vía identificada, siempre que se trate de una vía formal, los equipos adjuntan al EU el oficio o nota de remisión del NNA al albergue. En los casos en los que el ingreso haya sido formal y no se cuente con el documento de remisión del NNA, los equipos la solicitan a la autoridad que ha emitido la medida.
- 5. Ingreso voluntario.** Ya sea por petición de algún miembro de la familia de origen, extensa, referente afectivo o bien por voluntad propia del NNA, existen casos de NNA que se encuentran en los albergues sin ninguna medida de protección emitida. Esta es una práctica muy arraigada que progresivamente debe erradicarse. Un NNA que ingresa a un albergue sin una medida de protección emitida por una autoridad competente es “invisible” para esta, y queda expuesto a graves vulneraciones de derechos. Es un estándar de Derechos Humanos que todo NNA que ingresa a un cuidado alternativo lo haga a partir de una decisión de la autoridad competente, que emite una medida de separación e ingreso a cuidado alternativo tras haber evaluado que ello responde al ISN, porque existen graves vulneraciones de derechos en el contexto de origen que deben cesar. Por otro lado, las causas que motivaron estos ingresos voluntarios no justifican una institucionalización, tema que se aborda en la nota técnica sobre “las causas que dieron origen al ingreso de un NNA al albergue”.

NOTA TÉCNICA:

LAS CAUSAS QUE DIERON ORIGEN AL INGRESO DE UN NNA AL ALBERGUE

En la Parte I.II sobre “datos generales del ingreso del NNA al albergue”, el equipo de SENNIAF debe identificar las causas que dieron origen a la separación y el ingreso del NNA al albergue.

Las historias de vida de los NNA institucionalizados dan cuenta de ingresos por causas que no ameritan una separación, incluso sin haberse agotado instancias de fortalecimiento familiar para preservar la convivencia con su familia de origen o familia extensa. Desde un enfoque de Derechos Humanos, los ingresos ocurridos por causas que no ameritan una medida de separación son graves vulneraciones a los derechos de los NNA e incumplen uno de los principios aplicables al cuidado alternativo: el principio de necesidad. Este principio, llevado a la práctica, implica que el ingreso a cuidado alternativo de un NNA tenga un origen en causas graves, como lo son los distintos tipos de malos tratos que amenazan la integridad e incluso la supervivencia.

En el marco de la construcción del modelo de EU se identificaron, en la casuística de 121 NNA institucionalizados en los 6 albergues, que muchas de las causas de ingreso eran inadmisibles de



separación para un sistema de garantía de derechos. A pesar de ello, es necesario visibilizarlas, identificarlas y consignarlas para su abordaje, con miras a la DI del NNA. Es por eso que la Sección I del EU ofrece un abanico de estas distintas situaciones o condiciones, entre las que se encuentran la pobreza, la discapacidad, la desnutrición, la falta de acceso a servicios básicos como la educación, problemas de conducta de los NNA relacionados con su salud mental, entre otras.

Cuando se trata de nuevos casos, estas deben erradicarse progresivamente como causas de ingreso a los albergues. Frente a tales situaciones, que configuran contextos de vulnerabilidad para las familias y los NNA, SENNIAF debe construir una estrategia integral e intersectorial para el apoyo y fortalecimiento de las condiciones, capacidades y habilidades de cuidado de las familias, previniendo de forma intencional y oportuna el ingreso innecesario al cuidado alternativo.

NOTA TÉCNICA:

ANTECEDENTE DE CUIDADO ALTERNATIVO PREVIO AL INGRESO AL ALBERGUE

El EU integra un apartado innovador sobre antecedentes de cuidado alternativo previo al ingreso del NNA al albergue. Sucede que los NNA que están institucionalizados en Panamá suelen tener largas permanencias y su historia de institucionalización incluye el traslado de una institución a otra, o el reingreso al albergue por causas diversas.

La construcción de los antecedentes de cuidados alternativos, previo al ingreso al albergue, es importante para dimensionar la trayectoria del NNA en el sistema, lo que es clave conocer para desarrollar una intervención idónea tanto en lo que hace al cuidado integral del NNA y los apoyos que requiere para asegurar su bienestar como al proceso de salida. Por ejemplo, un NNA que ha sido trasladado por varios albergues tendrá un grado de afectación distinto al de uno que ha estado un tiempo con su familia extensa. También el proceso de DI es diferente, y se complejiza si hace años que el NNA está institucionalizado o si su familia y su comunidad de origen se encuentran alejados del dispositivo de cuidado, producto del traslado.

En ese sentido, a través de la aplicación del EU los equipos técnicos reconstruyen información clave relativa a la trayectoria del NNA en el sistema. Por ejemplo, el tiempo que hace que el NNA se encuentra bajo la intervención del sistema, cuáles son los dispositivos en los que ha estado y la existencia o no de hermanos en el sistema.

Hay situaciones que se encuentran normalizadas, pero que deben ser identificadas, analizadas e integradas a la intervención, porque sin dudas tienen un impacto en el desarrollo integral de los NNA. Por ejemplo, crecer desde pequeños en un albergue que se dedica solo al cuidado de primera infancia, por lo que, al cumplir 5 años, deberá ser trasladado a otro albergue donde no conoce a nadie, muchas veces de manera abrupta, sufriendo un nuevo abandono, cortando los vínculos que pudiera haber creado en los primeros años de su vida. Frente a esta grave situación, los equipos técnicos deben diseñar acciones terapéuticas reparatorias en su plan de trabajo.

Otra situación que hay que tener en cuenta es poder recoger toda la información posible respecto de los casos de NNA que son trasladados por situaciones de conducta, en los que los equipos de los albergues deciden que “no pueden controlarlos” y, por lo tanto, los envían a otro albergue que esté dispuesto a recibirlos. Al construir el EU de casos antiguos, es necesario ahondar en las razones del traslado. De no encontrarse informes escritos, los equipos deberán concertar citas con los equipos de los albergues donde vivieron con anterioridad, a fin de poder realizar entrevistas, en lo posible de manera personal, y así reunir la información. Saber qué pasó es clave para entender qué pasa ahora, qué acciones se pueden disponer para hacer una intervención adecuada, sensible y acorde a las necesidades del NNA.

Finalmente, en relación con los hermanos, una situación recurrente es su separación en diferentes albergues, atendiendo a criterios como edades y sexo, lo que puede ser muy doloroso o también puede hacer que se vayan desvinculando. Sobre este punto, los equipos técnicos pueden proponer acciones para mejorar la vinculación entre hermanos o también considerarlo al momento de tomar decisiones cuando se implementa el plan de trabajo y se plantea la vía de egreso.



NOTA TÉCNICA:

DATOS SOBRE LA FAMILIA DE ORIGEN Y LA FAMILIA EXTENSA

El EU reconoce múltiples formas de ser familia, entendiéndola como el núcleo más pequeño de pertenencia, constituido por lazos significativos. Se incluyen en la definición modelos familiares que van desde la familia nuclear biparental, monoparental, compuesta, y la familia ampliada, incluso aquella constituida por personas que se reconocen como tal aunque no medie entre ellos un lazo de consanguinidad.

En ese sentido, a los fines de completar la Sección I del EU, cuando se trata de consignar los datos de la familia de origen, los equipos detallarán la información de quienes han sido, hasta el ingreso al cuidado alternativo, los cuidadores primarios del NNA y las personas convivientes.

Por otra parte, cuando se trata de consignar los datos de la familia extensa, los equipos completarán la información de quienes sean vínculos significativos no convivientes con el NNA previo al ingreso al cuidado alternativo, que pueden tener entre sí un lazo de consanguinidad o no.

NOTA TÉCNICA:

TIPOS DE DISCAPACIDAD

Dentro de la “Parte II: Información sobre la salud del NNA” del EU, los equipos técnicos deben identificar si el NNA tiene algún tipo de discapacidad.

Esa información consignada en el EU tiene que estar respaldada por un diagnóstico médico, que debe adjuntarse al EU.

A continuación se ofrece un glosario sobre los tipos de discapacidad:

- Discapacidad física o motora:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan una alteración en su locomoción debido a un funcionamiento inadecuado de los sistemas nervioso, muscular u óseo-articular, lo que dificulta o impide la movilidad de una o varias partes del cuerpo.
- Discapacidad sensorial:** los NNA con discapacidad sensorial presentan una disminución importante del cúmulo de información que recogen del ambiente, debido a la afectación de los sentidos. Se clasifica en visual (pérdida o disminución de la visión) o auditiva (pérdida o inadecuado funcionamiento del sistema auditivo, que tiene su consecuencia inmediata en la dificultad o imposibilidad para oír; ello implica también dificultades en el acceso al lenguaje y el habla).
- Discapacidad intelectual:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan una serie de limitaciones significativas en las habilidades cognitivas, es decir, todas aquellas relacionadas con el procesamiento de la información: atención, percepción, memoria, comprensión, entre otras.
- Discapacidad psíquica:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan alteraciones, de forma permanente e intensa, en la conducta adaptativa o de relación.
- Discapacidad visceral:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan limitaciones en la vida y participación en comunidad debido al padecimiento de deficiencias funcionales y estructurales en alguno de los sistemas: cardiovascular, hematológico, inmunológico, respiratorio, digestivo, metabólico, endocrino y genitourinario.
- Discapacidad múltiple:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan distintas discapacidades en diferentes grados y combinaciones.



NOTA TÉCNICA:

VALORACIÓN PSICOLÓGICA INICIAL

La valoración psicológica es una información relevante que debe estar consignada en el expediente, ya que da cuenta del estado emocional del NNA.

Al adjuntar la valoración psicológica inicial, es muy importante tomar en cuenta la información relacionada con su situación emocional al momento de la separación, ya que muchas veces los NNA no reciben el soporte o la contención necesarios. Asimismo, aportará datos de las personas significativas en su vida, lo que permitirá orientar el trabajo de reintegración. La valoración psicológica también deberá incluir las fortalezas y debilidades del NNA, con las que se podrá trabajar en el desarrollo de un plan recuperativo mediante el trabajo terapéutico.

En la experiencia de aplicación del EU, cuando se trata de NNA que ya se encontraban institucionalizados, suele suceder que se cuente con un abordaje terapéutico en curso, según diagnóstico inicial. En esos casos, la aplicación de la Sección I será una oportunidad de revisar la coherencia entre el trabajo terapéutico y el diagnóstico psicológico inicial, y monitorear que se esté cumpliendo con los tiempos establecidos y se estén logrando las metas trazadas. La intervención terapéutica debe convertirse en una acción responsable y que no sea efectuada únicamente por cumplir con los procedimientos. Asimismo, conocer el centro terapéutico al que concurre el NNA, sumado a los datos del profesional que lo atiende, permitirá una coordinación y comunicación directa, tanto verbal como por escrito, para tomar conocimiento de los avances del trabajo.

Finalmente, es importante que, cuando se trata de NNA con una larga permanencia institucional, se valore cuáles han sido las consecuencias de la institucionalización en su proceso de desarrollo físico, cognitivo, psicológico y/o social, y se determine cuáles son sus necesidades de tratamiento y apoyo.

4.1.2. LA METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA SECCIÓN I

Tal como sucede con la aplicación general del EU, respecto de la Sección I, es responsabilidad del equipo técnico de protección de SENNIAF y el equipo técnico del albergue completar, en forma coordinada, esta Sección. La conducción del proceso de relevamiento de información, análisis y llenado de la Sección I del EU está a cargo de SENNIAF.

En el marco de esa conducción, SENNIAF puede solicitar al albergue el relevamiento de cierta información relacionada con las características individuales del NNA, ya que es información que el equipo técnico del albergue debe reunir para proveer un cuidado idóneo y ajustado a la singularidad del NNA. Por ejemplo, el equipo del albergue podría hacerse responsable de proveer información para completar los datos sobre la salud del NNA: la existencia o no de enfermedades crónicas, de algún tipo de discapacidad, su estado nutricional, su salud mental. De igual manera, puede relevar información para alimentar la sección pedagógica-educativa, tomando contacto con el establecimiento educativo al que el NNA ha concurrido.

Independientemente del rol que SENNIAF asigne al albergue para la construcción de la Sección I del EU, lo central de este proceso es que, al finalizar su llenado, ambos equipos técnicos cuenten con un “diagnóstico compartido”, es decir, un acuerdo y un consenso sobre la situación inicial del NNA en la que deben intervenir de manera articulada, cada uno desde su responsabilidad.

Todas las “partes” contenidas en la Sección I son importantes para conocer la situación del NNA en forma integral. No debe omitirse el llenado de ninguna de ellas.



EJEMPLO PRÁCTICO:

LA FALTA DE REGISTRO DE LA INFORMACIÓN EXISTENTE

La Sección I del EU funciona como un instructivo para asegurar la integralidad de la información. Existe un desafío enorme en los equipos técnicos en relación con el registro de la información. Por ejemplo, una adolescente institucionalizada se encuentra medicada debido a problemas de salud mental. No hay registro de un diagnóstico médico ni de una receta emitida en el expediente del albergue ni en el de SENNIAF. Sin embargo, en el marco de las “mesas técnicas de protección” para la revisión de los casos, conducidas por el GE en el marco de la aplicación del EU, el equipo técnico del albergue –particularmente la profesional de psicología– pudo dar cuenta de la fecha en la que llevaron a la adolescente al psiquiatra, el nombre del médico a cargo y el diagnóstico.

Cuando se trata de información que requiere la intervención evaluativa de un especialista de una disciplina distinta a la de los profesionales de los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue a cargo, se debe articular con otros sectores corresponsables para la valoración, cuyo resultado será integrado al EU. Por ejemplo, la información sobre la salud del NNA debe estar respaldada por certificados médicos, por lo que será necesario concretar citas con especialistas del sector sanitario.

EJEMPLO PRÁCTICO:

DIAGNÓSTICO INTEGRAL INCOMPLETO RESULTA EN UNA FALTA DE IDONEIDAD EN LA PROVISIÓN DEL CUIDADO ALTERNATIVO

Una adolescente institucionalizada no ha desarrollado habilidades de lectoescritura. Está escolarizada y concurre al Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE). Sin embargo, no se cuenta con un diagnóstico médico de valoración del nivel de discapacidad intelectual de la adolescente. Las cuidadoras del albergue refieren que, en la pandemia, el IPHE hacía llegar al albergue materiales de apoyo para dar continuidad educativa durante el aislamiento. Sin embargo, la adolescente no podía desarrollar la gran mayoría de las actividades propuestas, no se ajustaban a sus capacidades. Contar con un diagnóstico de su discapacidad intelectual es un elemento básico para brindar los apoyos idóneos que la adolescente requiere para desarrollar su máximo potencial, no solo en habilidades cognitivas sino también sociales y físicas. Como resultado la de revisión de los casos en el marco de la aplicación del EU, el equipo de SENNIAF asumió la responsabilidad de solicitar una intervención urgente del personal especializado del sector sanitario para tener el diagnóstico de la adolescente. Por su parte, el albergue asumió la responsabilidad de acompañarla en el proceso de diagnóstico y coordinar acciones con el IPHE para mejorar la estrategia educativa de la adolescente.

La construcción de la Sección I del EU comprende un proceso complejo de relevamiento y análisis de información, para el cual será necesario contar con información fidedigna y completa, recabada a través de distintas fuentes. Requerirá la revisión, corroboración y organización de la información que se va levantando progresivamente, en forma coordinada entre el equipo técnico de SENNIAF y el equipo técnico del albergue. Se ha identificado, en la práctica de aplicación del EU, la necesidad de fortalecer las articulaciones a nivel territorial en donde SENNIAF no tiene presencia descentralizada a la hora de poder diagnosticar. Las sedes provinciales del MIDES representan un área de oportunidad para fortalecer este proceso. El siguiente cuadro identifica la metodología de relevamiento de información para completar el diagnóstico integral del NNA. No pretende ser una secuencia de instancias de recolección de datos. Los



equipos técnicos desarrollarán las acciones con flexibilidad, según el conocimiento que vayan construyendo, progresivamente. Por ejemplo, si bien la entrevista al NNA es parte de la metodología sugerida, es importante que, antes de desarrollar esa acción, quien entreviste al NNA a los fines de la construcción del diagnóstico haya identificado la información necesaria y suficiente sobre la situación del NNA y su contexto familiar y comunitario de origen en otras instancias. Hacer al NNA las mismas preguntas que ya le han efectuado otros profesionales es una forma de revictimización.



NOTA TÉCNICA:

PAUTAS PARA LAS ENTREVISTAS CON LOS NNA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO INTEGRAL INICIAL

- Las entrevistas deben ser realizadas por personal especializado para evitar su revictimización.
- Como instancia de preparación, el integrante del equipo de SENNIAF que esté a cargo de la entrevista debe contar con toda la información disponible del caso, para no incurrir en preguntas innecesarias.
- Los NNA tienen derecho a conocer el objetivo de la entrevista que se le realiza, y desde la perspectiva de la participación, aportar información conducente al objetivo.
- Los NNA tienen derecho a contar con información sobre su historia familiar de origen y la situación en la que su familia se encuentra, las razones por las cuales ha ingresado al cuidado alternativo y toda la información relevante que se tuviera como resultado del proceso en curso.
- Los NNA tienen derecho a expresar sus opiniones y que estas sean tenidas en cuenta, por lo cual deben recibir toda la información necesaria para poder expresarse oportunamente.
- Los integrantes del equipo de SENNIAF que tomen contacto con el NNA deben expresar en forma sencilla y en un lenguaje acorde a la edad de este todo lo que debe saber en relación con la implementación del EU, en el marco de un proceso de protección y DI. El desconocimiento, la incertidumbre y la incomprensión acarrean mayor sufrimiento en una situación de por sí difícil para los NNA.
- Es necesario que, durante la entrevista, se preste especial atención al impacto emocional que pudiera tener el encuentro en el NNA, con el fin de acompañarlo con respeto, sensibilidad y escucha activa.
- No se debe presionar u obligar al NNA a participar de la entrevista.
- Toda la información relevada en la entrevista con el NNA es confidencial.
- En caso de ser necesario utilizar información provista para ubicar a un familiar o apoyarlo con la realización de alguna consulta médica o psicológica, por ejemplo, deberá consensuarse con el NNA el contenido de lo que se plasme en el EU.



EJEMPLO PRÁCTICO:

LAS MESAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN PARA LA REVISIÓN DE CASOS CONVOCADAS POR SENNIAF

Como se ha dicho, la construcción de un modelo de EU ha sido necesaria debido a la dispersión, fragmentación y falta de información registrada en los expedientes de los NNA institucionalizados, y las debilidades en la articulación y coordinación de los responsables de la protección. Esto se complejiza aún más en los casos en los que el ingreso a un albergue ha sido dispuesto por un Juzgado de Niñez y Adolescencia porque, como se ha dicho, históricamente han sido casos “invisibles” para SENNIAF; sus equipos de protección han quedado por fuera de esas intervenciones. De igual manera cuando se trata de “ingresos voluntarios”, ya que para su ingreso no se ha aplicado una medida de protección por parte de las autoridades competentes; no se cuenta con información ni un proceso de protección en curso.

Debido a ello, en los casos de NNA con medidas judiciales ha resultado un gran desafío –en el marco de la aplicación del EU en los casos seleccionados– la reconstrucción de la historia de vida del NNA y su trayectoria de protección (lo que incluye su institucionalización), e informarse sobre la evolución de la intervención judicial, como base para la construcción de un diagnóstico integral inicial y posterior planificación de la intervención.

Para hacerlo, se ha instalado el mecanismo de las “mesas técnicas de protección”, convocadas y conducidas por SENNIAF para la revisión de casos. Con el objetivo de la “reconstrucción” o “remodelación” de los casos a la luz de la aplicación del EU, en este ámbito ha confluído la información que se encontraba dispersa en el albergue, en SENNIAF y en el Juzgado de Niñez y Adolescencia.

Tanto en los casos de NNA que ingresaron a los albergues por medidas de protección emitidas por SENNIAF como en los “ingresos voluntarios”, las mesas técnicas de protección se desarrollaron entre el equipo de SENNIAF y los equipos de los albergues, con iguales objetivos de “reconstrucción o remodelación” de los casos.

Este ha sido un mecanismo de articulación innovador e inédito en Panamá. Liderar ese proceso tuvo un impacto en el posicionamiento de SENNIAF como responsable de la protección especial de todos los NNA que se encuentran institucionalizados. Esto porque, en los casos de NNA con medidas judiciales, aun cuando el cierre de la medida de protección esté a cargo del Juzgado, SENNIAF logró tomar conocimiento de la situación, abrir un EU e involucrarse, en coordinación con la autoridad judicial, en la protección del NNA y su DI, desde una perspectiva integral y sistémica de la intervención. Asimismo, en los casos de NNA institucionalizados por la vía de “ingreso voluntario”, SENNIAF también logró tomar conocimiento y abrir un EU, con un claro énfasis en la protección y la DI.

En estas mesas técnicas, se ha visto en forma concreta la falta de registro de información clave y la debilidad en la comunicación entre actores que son corresponsables de la protección; brecha que viene a cerrar la aplicación del EU y el mecanismo de articulación a través de mesas técnicas.



NOTA TÉCNICA:

PAUTAS PARA RELEVAR INFORMACIÓN SOBRE LA FAMILIA DE ORIGEN
Y LA FAMILIA EXTENSA

El conocimiento y la valoración de los ámbitos familiares del NNA son condiciones necesarias para que el equipo técnico de SENNIAF pueda identificar la vía de egreso.

La primera acción que el equipo de SENNIAF desarrolla para tomar conocimiento de las redes familiares del NNA es la solicitud del árbol genealógico que es remitido por el Tribunal Electoral en un máximo de 30 días, aunque el plazo no siempre se cumple. Debido a ello, SENNIAF y el Tribunal Electoral firmaron un convenio para la implementación de un sistema de verificación de la identidad, que agilizará la determinación de las alternativas familiares de los NNA.

Es recomendable hacer uso de instrumentos como el genograma para poder contar con una mirada amplia de la familia y de las relaciones que hay entre sus miembros, para ir identificando posibles alternativas familiares con las que se pueda trabajar una reintegración familiar. De igual modo, es importante identificar referentes afectivos no consanguíneos, que puedan constituirse en una alternativa, ya sea para trabajar la reintegración o para fortalecer el vínculo afectivo, a fin de que puedan mantenerse como un referente afectivo al egresar del albergue. El referente afectivo no consanguíneo es tan válido como el familiar consanguíneo. Por ejemplo, hay casos en los que una madrina, o alguien con quien haya convivido el NNA, pueden ser la alternativa más idónea para plantear en el plan de trabajo.

A fin de hacer una descripción de la situación familiar y comunitaria de origen, es necesario realizar una visita al lugar del domicilio de la familia. Es el trabajador social de SENNIAF quien debe estar a cargo de realizar la visita. Dado el gran número de NNA institucionalizados que pertenecen a comunidades originarias, cuyos domicilios están ubicados en zonas distantes, es necesario que se realicen gestiones para que esta visita no quede como un pendiente por falta de recursos. Si bien esta diligencia está a cargo del equipo técnico de SENNIAF, también podría apoyarse en el equipo del albergue si cuenta con los recursos disponibles. En ningún caso es suficiente realizar una entrevista a la familia en las instalaciones de SENNIAF/albergue/vía telefónica, para poder conocer la situación integral familiar.

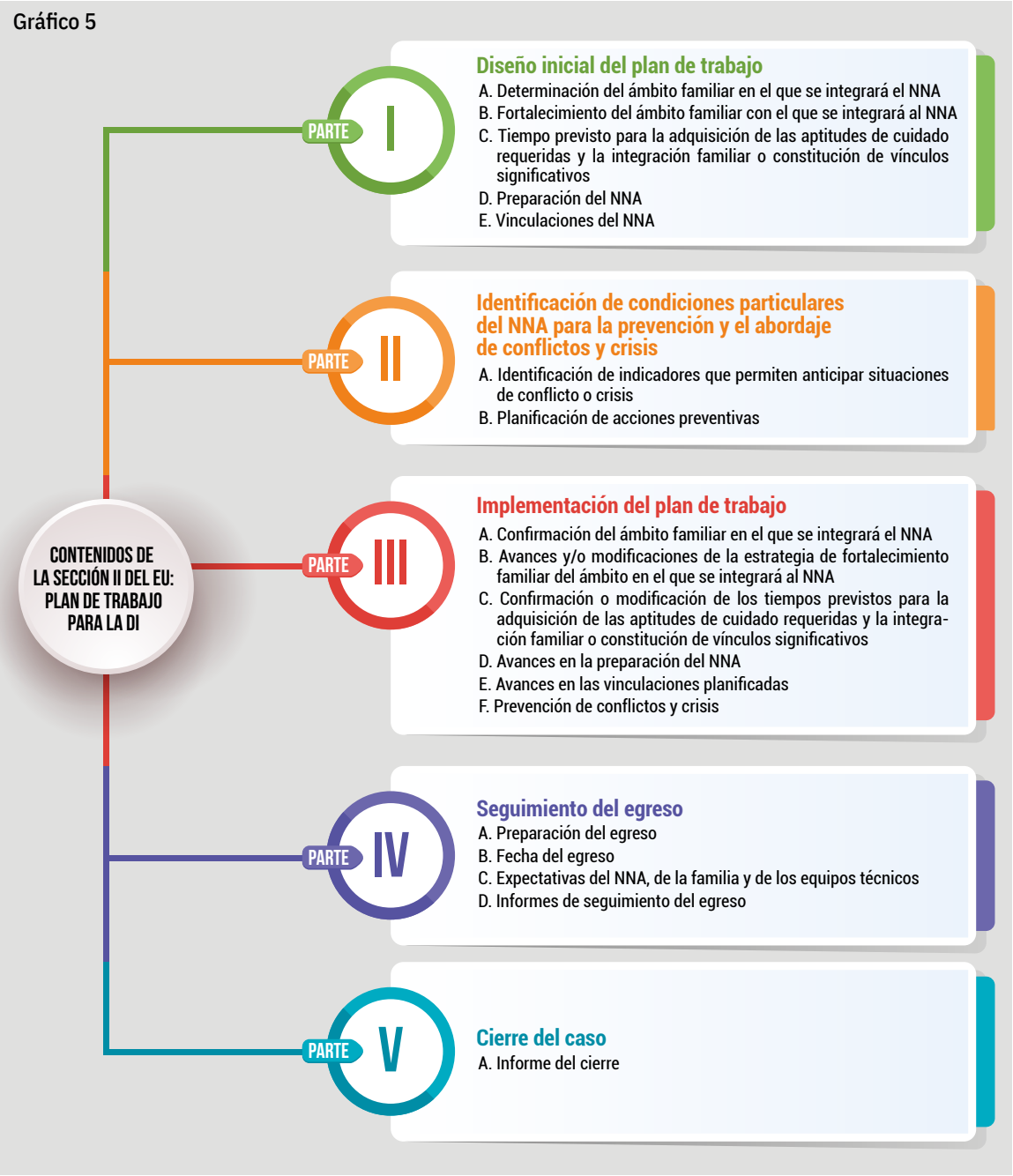
4.2. LA SECCIÓN 2: EL PLAN DE TRABAJO PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

4.2.1. LOS CONTENIDOS DE LA SECCIÓN II

La Sección II cuenta con una estructura documental conducente a construir un plan de trabajo para la DI, su implementación, seguimiento y cierre. (Ver gráfico 5 en página siguiente.)

En la “Parte I: diseño inicial del plan de trabajo”, el equipo técnico de SENNIAF, con el apoyo del equipo del albergue, define los elementos clave de este: la determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA, la estrategia de fortalecimiento del ámbito familiar con el que se integrará al NNA, los tiempos previstos, la estrategia para la preparación del NNA y las vinculaciones del NNA como parte del proceso de DI. Se estima que este proceso de planificación inicial se desarrolla en un período de un mes, al menos en una versión provisoria, que luego será mejorada o completada en el transcurso de la implementación, la cual no debe demorarse.





La determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA está a cargo del equipo técnico de SENNIAF, con la participación del NNA y el equipo técnico del albergue. Se basa en la valoración integral de las alternativas familiares identificadas, en la que se determina cuál es la opción idónea y que responde al ISN. Esta decisión y determinación es singular de cada caso, y debe tomar como elemento importante la opinión de los NNA. De acuerdo con su desarrollo y madurez, deben ser informados y participar de las decisiones que los afectan directamente. Por su parte, las familias que están siendo valoradas tienen derecho a estar informadas debidamente y a participar de manera activa de los procesos que las involucran. Los resultados del proceso de determinación deben ser informados al NNA y a la o las familias valoradas. De igual manera si se reorienta el plan de trabajo, atendiendo al ISN.



NOTA TÉCNICA:

LA DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO FAMILIAR EN EL QUE SE INTEGRARÁ EL NNA

La determinación del ámbito familiar se establece en el diseño del plan de trabajo inicial. Sin embargo, durante la etapa de implementación, el equipo técnico de SENNIAF, con el apoyo del equipo técnico del albergue, revisa la decisión tomada y confirma la determinación inicial o reconduce la estrategia, según sean los resultados del proceso de implementación.

Si bien en líneas generales la mayoría de los NNA son reintegrados con sus familias de origen, lo cierto es que para algunos NNA la familia de origen no es una alternativa que pueda darles seguridad, estabilidad y condiciones para su desarrollo integral, por lo que hay que trabajar en la búsqueda de una alternativa familiar idónea. Sea cual fuere la alternativa seleccionada, siempre va a ser necesaria una estrategia de apoyo y seguimiento.

Un abordaje especial lo requiere la situación de grupos de hermanos. En el caso de que el NNA tenga hermanos, el equipo técnico debe señalar donde corresponda si su plan de trabajo se realiza con el del conjunto de hermanos. Por ejemplo, consignar si serán integrados a la misma familia. También, si se trata de una niña o adolescente embarazada o con su niño ya nacido, consignar si se hará la integración de ambos al mismo grupo familiar.

Las alternativas que pueden identificarse en el EU son:

-Familia de origen: se refiere al grupo familiar más cercano del NNA, formado por quien o quienes han sido sus cuidadores primarios antes del ingreso al cuidado alternativo. Generalmente se trata de la madre y/o el padre biológico. Hay NNA que tienen largas permanencias en los albergues. En muchos de estos casos, el contacto con la familia se ha perdido y será necesario un trabajo de “rastreo familiar” para ubicar a la familia. Esto puede significar tener que realizar gestiones ante el Tribunal Electoral, búsquedas en redes sociales, revisar detenidamente cualquier información con la que se cuente en el expediente, entrevistar al personal del albergue que conozca del caso, desplazarse a las direcciones que se vayan consiguiendo. Debido a que muchos NNA se encuentran albergados lejos de sus comunidades de origen, es probable que haya que viajar para poder hacer la visita. Los equipos deberán construir redes de apoyo para que todas estas gestiones no queden inconclusas por falta de recursos. Una vez ubicada la familia, se puede proceder a evaluarla para definir si es factible considerar la reintegración familiar.

Asimismo, en caso de haber existido una medida de protección originada en una situación de amenaza o vulneración de derechos, el equipo de SENNIAF tiene que determinar si el grado de limitación para la integración del NNA en la familia de origen es alto, mediano o bajo. Para ello, debe realizar una valoración psicosocial, en la que se incluyen aspectos como la conformación familiar, sus características, dinámica y organización, la situación habitacional, la situación económico-laboral, la situación de salud, el grado de escolaridad de sus integrantes, su inserción en espacios comunitarios y sus redes de apoyo familiares, la capacidad de cuidado, ausencia o presencia de patologías de salud mental, entre los aspectos básicos.

A partir de ello, el equipo técnico de SENNIAF debe activar una serie de apoyos que permitan revertir las circunstancias y las causas que dieron origen a la separación para que la familia tenga condiciones y habilidades que le permitan hacerse responsable del cuidado del NNA, en caso de que esto haya sido evaluado como posible. Si no lo es, dada la alta limitación, el equipo técnico de SENNIAF debe identificar otra alternativa familiar y evaluar su idoneidad.

-Familia extensa y vínculos significativos: se trata de referentes afectivos con o sin vínculos de consanguinidad. En los casos en los que se ha identificado una limitación alta de la familia de origen para la integración, el equipo técnico de SENNIAF evalúa alternativas familiares en las redes de los NNA, con su participación, para determinar qué miembro de la familia extensa o referente afectivo tiene condiciones y capacidad de cuidado y está dispuesto a asumir dicho rol temporal o permanente, según el caso. El equipo debe comprender la historia de la familia, saber si existen



→ conflictos no resueltos entre miembros de la misma familia –por ejemplo, entre los padres y los abuelos, los hermanos de los padres– o si hay situaciones de enfrentamiento –por ejemplo, entre la familia materna y la paterna–, algo que se encuentra con frecuencia en casos de feminicidio. Esto le permitirá realizar las orientaciones, intermediaciones y evaluación del mantenimiento de la relación y vinculación familiar, de tal manera que se preserve al NNA de cualquier conflicto y se vele por su desarrollo y bienestar. A partir de ello, el equipo técnico de SENNIAF activa una serie de apoyos para asegurar la idoneidad del cuidado.

Estas redes familiares de los NNA no solo deben ser tenidas en cuenta en casos de haberse identificado que no es posible la reintegración familiar. Los referentes afectivos de los NNA son personas clave que pueden apoyar, desde su lugar, el proceso de reintegración familiar, conformando una “comunidad de cuidado” con la familia de origen. Para ello, el equipo técnico de SENNIAF tiene que haber identificado estos referentes, hacerlos partícipes del proceso, junto con el NNA y la familia de origen.

-Acogimiento familiar en familia acogente: “es la medida de protección que tiene como finalidad el resguardo y el desarrollo integral del niño, niña o adolescente dentro de un ambiente familiar diferente de su familia de origen, durante un período definido por los plazos de reparación de los motivos que originaron la separación”.⁴ En muchas ocasiones, los acogimientos se desarrollan en la familia extensa del NNA (tíos, abuelos, padrinos, hermanos mayores y amigos de la familia). En aquellos casos en los que esto no es posible, se acude a un acogimiento en “familia ajena”, un grupo familiar que no tiene vinculación previa con el NNA. La práctica del acogimiento está regulada por la Ley 46, que es la Ley de Adopciones, y el “Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes” vigente bajo Resolución Administrativa N° ADM-DG-021 del 28 de diciembre de 2020. SENNIAF cuenta con un programa de acogimiento familiar, denominado “Programa de familia acogente”,⁵ que es implementado a través de la Dirección de Protección Especial de Derechos. En el marco del programa, las familias son convocadas, evaluadas y capacitadas para brindar atención integral temporal personalizada a los NNA. El mencionado Protocolo reúne estándares y procedimientos específicos para asegurar la idoneidad del cuidado en acogimiento familiar.

En el caso de que el equipo técnico de SENNIAF valore que sea necesario recurrir a una familia de acogida, debe contactarse con el equipo técnico del programa en función de identificar una familia idónea para el cuidado de un NNA, según su singularidad. La familia de acogida, como recurso de política pública para el cuidado y la protección, se puede aplicar para restituir el derecho a vivir en familia y comunidad cuando un NNA requiere aún un tiempo en cuidados alternativos hasta tanto se resuelva su situación de fondo, que puede ser la reintegración familiar, la integración con su familia extensa o la adopción. Existen ciertos casos en los que se recurre al acogimiento como cuidado de largo plazo, hasta la mayoría de edad si se trata de adolescentes.

-Adopción: es una medida de restitución definitiva del derecho a vivir en familia, que tiene por objeto garantizar una familia idónea, permanente y definitiva al NNA que se encuentre en aptitud social y legal para ser adoptado. 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 ya 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.

El equipo técnico de SENNIAF debe realizar un análisis profundo y riguroso para determinar la adopción de un NNA, y debe quedar plasmado en un informe que contenga los motivos por los cuales se propone esta medida, así como los esfuerzos realizados para lograr una revinculación

→

4 “Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes”. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29194/82723.pdf>
5 Programa de Familia Acogente. Disponible en: https://senniaf.gob.pa/?page_id=28&csrt=14663902804680282431



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 familia⁶ que se considere con mejores condiciones para asumir su crianza, según sus necesidades particulares. 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 posadoptiva, que consiste en el seguimiento periódico de la nueva relación familiar por tres años.

-Cuidado residencial a largo plazo. Constitución de vínculos significativos fuera de la residencia: en el caso de que no se identifique idoneidad de cuidado en la familia de origen, la familia extensa y que tampoco sea una alternativa que se ajuste al ISN el acogimiento o la adopción, el equipo de SENNIAF y el equipo del albergue deberán identificar vínculos afectivos significativos a construir o fortalecer. Para los y las adolescentes sobre quienes se proyecta una estadía hasta la mayoría de edad en el albergue, contar con un referente afectivo con quien puedan vincularse es muy positivo y favorece la manifestación de comportamientos resilientes. Las relaciones interpersonales de adolescentes y adultos significativos favorecen 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 el o la adolescente, generar una relación de afecto, formar parte de su red social, devenir en una figura de confianza acompañándolo o acompañándola en la construcción de un proyecto de vida y promover su desarrollo integral, respetando su identidad, historia y vínculos.

EJEMPLO PRÁCTICO:

LA DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO FAMILIAR EN EL QUE SE INTEGRARÁ EL NNA

En las mesas técnicas de revisión de casos, se conoció el caso de una adolescente de 16 años que tiene un niño de 2 con múltiples enfermedades. Una pareja está dispuesta a acogerla, pero dado que por la mañana ambos salen a trabajar, se valoró que no era una opción idónea para la situación particular de la adolescente y su bebé. La adolescente no podía quedarse sola y llevar a su niño al hospital en caso de una emergencia –que es algo frecuente por su estado de salud–, pues por ser menor de edad no la recibirían en el hospital.

Si bien preliminarmente los equipos técnicos habían decidido la permanencia de la adolescente y su bebé en el albergue (decisión que se acordó será revisada), se impulsará una estrategia para fortalecer el vínculo con la familia, toda vez que la adolescente tiene interés en construir una relación con estos adultos que se mostraron sensibles a su situación. En dos años, la adolescente cumplirá la mayoría de edad. Actualmente no tiene ninguna red de apoyo familiar, y esta familia puede convertirse en un sostén afectivo de ella y su bebé, de cara a la construcción de un proyecto de vida.

6 Siguiendo la Ley 46, el procedimiento de adopción está integrado por 5 etapas: 1. Preadoptiva de evaluación, 2. Preadoptiva de asignación, 3. Preadoptiva de acogimiento, 4. Constitución de la adopción y 5. Posadoptiva de seguimiento. La filiación por adopción se constituye a través de resolución judicial, que es dictada con comparecencia personal de los interesados, del Ministerio Público, del defensor del NNA, de SENNIAF, del representante legal del centro residencial donde está albergado el NNA cuando sea solicitado por las partes. Las familias que desean adoptar un NNA son evaluadas por un equipo especializado de SENNIAF. Una vez concluidas las evaluaciones psicosociales y la elaboración de los informes técnicos respectivos, en los que se deben detallar las actuaciones, investigaciones y evaluaciones realizadas a las personas solicitantes, SENNIAF expide la declaración de idoneidad, que tiene vigencia de dos años. Las personas solicitantes de adopción que han sido declaradas idóneas son incorporadas al Banco de Datos de Personas Adoptantes Idóneas.



NOTA TÉCNICA:

EL FORTALECIMIENTO DEL ÁMBITO FAMILIAR EN EL QUE SE INTEGRARÁ EL NNA, CON FOCO EN LA FAMILIA DE ORIGEN

Cuando se evalúa a la familia y se ha identificado que la reintegración familiar es una respuesta idónea para un determinado NNA, es importante que el equipo técnico de SENNIAF tenga un acercamiento a la familia para construir juntos una estrategia de fortalecimiento de sus condiciones y habilidades para el cuidado, desde la perspectiva de la construcción de la autonomía de la familia en el ejercicio de sus responsabilidades de cuidado y protección. Por ejemplo, lograr que los cuidadores primarios adquieran habilidades y hábitos adecuados para atender adecuadamente las necesidades de sus hijos, resolver las dificultades familiares, aprender a manejar las situaciones sin recurrir a la violencia, integrarse a redes de apoyo y construir una comunidad de cuidado para asumir sus responsabilidades parentales, entre otras.

Para ello será necesario activar una serie de servicios de SENNIAF,⁷ MIDES y otros sectores responsables de la política pública tanto públicos como privados, capaces de apoyar la superación de la situación que dio origen a la separación y restablecer el derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los NNA.

Por ejemplo, el MIDES cuenta con importantes programas que pueden activarse para el fortalecimiento de las familias, como lo son “Red de Oportunidades”,⁸ “Redes Territoriales”,⁹ “Programa Cohesión Social”,¹⁰ “Ángel Guardián”,¹¹ los “Centros de atención integral para la primera infancia”. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MINTRADEL) tiene el programa “Aprender Haciendo”,¹² y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el programa “Techos de Esperanza”.¹³

La articulación para acceder a dichos servicios y programas a nivel territorial es un gran desafío para los equipos técnicos de SENNIAF y los albergues, particularmente en las Comarcas. En líneas generales, en el marco de la aplicación del EU, se ha visualizado un desconocimiento de los programas que operan en el territorio. Por ello, el mapeo de recursos comunitarios es una acción necesaria preparatoria para asegurar la accesibilidad de los recursos. “El mapeo comunitario es un proceso de identificación y catalogación de quién hace qué en una zona geográfica determinada. Permite identificar a los principales interesados, conocer los servicios disponibles en la actualidad, señalar las deficiencias de los servicios y facilitar la colaboración”.

Finalmente, es importante que el equipo de SENNIAF responsable de conducir la estrategia de fortalecimiento familiar tenga un acercamiento a la familia no estigmatizante ni culpabilizante. Es necesario construir con ella un vínculo de confianza, respetuoso, sin juzgamientos. El trabajo por emprender implica el abordaje de aspectos delicados y dolorosos de la historia familiar, como lo fue la separación del NNA y la situación que la motivó. El respeto y la confianza mutuos son dos condiciones imprescindibles para trabajar conjuntamente en pos de un objetivo común: la reintegración familiar. La participación activa de la familia en el proceso es central, de modo que es importante valorar su apertura. Por ejemplo, identificar:

7 De acuerdo con las competencias de las direcciones de SENNIAF, es la Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos la que tiene como objetivo articular y coordinar las competencias y responsabilidades de las diferentes entidades públicas y privadas que atienden a la niñez, la adolescencia y la familia, para garantizar la atención a sus demandas, y las acciones y mecanismos para la prevención de la vulneración de sus derechos a nivel nacional. En sus departamentos de Atención Preventiva y de Fortalecimiento Familiar se llevan acciones preventivas de nivel primario, secundario y terciario, por lo que es un actor clave en el proceso de DI y para evitar nuevas vulneraciones de derechos que deriven en el reingreso a un albergue.

8 Programa “Red de Oportunidades”, de MIDES. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/programas/programa-red-de-oportunidades/?csrt=15606492342147460572>

9 Programa “Redes Territoriales”, de MIDES. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/programas/redes-territoriales-2/?csrt=15606492342147460572>

10 Programa “Cohesión Social”, de MIDES. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/programas/programa-cohesion-social/?csrt=15606492342147460572>

11 Programa “Ángel Guardián”. Disponible en: <https://panamatramita.gob.pa/es/tramite/inscripci%C3%B3n-al-programa-%C3%A1ngel-guardi%C3%A1n>

12 Programa “Aprender Haciendo”, de MINTRADEL. Disponible en: <https://www.mitradel.gob.pa/aprender-haciendo-inscripciones/>

13 Programa “Techos de Esperanza”, de MIVIOT. Disponible en: <https://www.miviot.gob.pa/proyecto-techos-de-esperanza/>



- La comprensión de la situación de vulneración de derechos que requirió una medida de separación y la disposición al cambio, particularmente para el desarrollo de habilidades y capacidades parentales en cuanto al cuidado y la protección.
- La predisposición a dejarse orientar, seguir indicaciones, cumplir compromisos.
- La disponibilidad y el interés por mantener interacciones con el NNA.
- La disponibilidad y el interés por participar en programas y servicios especializados de apoyo familiar en forma sostenida.
- La aceptación de las acciones de monitoreo de corto y mediano plazo, conducentes a alcanzar los objetivos de reintegración familiar.
- La coherencia entre las cosas que piensan, dicen y hacen.

NOTA TÉCNICA:

LA DETERMINACIÓN DE LA TEMPORALIDAD

El establecimiento de una temporalidad de la intervención es de gran innovación en un contexto en el que la institucionalización ha sido históricamente de larga permanencia, con una extensión indefinida del cuidado alternativo para muchos NNA.

En el trabajo de campo de aplicación del EU, se ha detectado que las medidas de protección no tenían identificada una temporalidad en los expedientes (tampoco en las resoluciones). En general, las medidas son dictadas por tiempo indeterminado; es decir, se decreta la separación y la institucionalización como estrategia para cesar una vulneración de derechos, pero no se definen los plazos estimados para asegurar la transitoriedad del cuidado alternativo, que es uno de sus principios básicos.

El EU introduce la definición de la temporalidad como mecanismo para asegurar dicha transitoriedad, conduciendo a los equipos técnicos al establecimiento de plazos en sus objetivos y acciones. Este mecanismo dinamiza la intervención y promueve que la permanencia de un NNA en un albergue sea por el menor tiempo posible.

Esos plazos están relacionados con el tiempo previsto para que la familia a la que se integrará el NNA adquiera las aptitudes de cuidado requeridas y con el tiempo que lleve a los equipos técnicos preparar al NNA para su salida del albergue. Si bien estos plazos se establecen en el plan de trabajo inicial, en el marco de la implementación estos se revisan a la luz de los avances logrados, confirmando o modificando la temporalidad proyectada. El cumplimiento de los compromisos asumidos por la familia a la que se integrará el NNA es uno de los aspectos que pueden condicionar el cumplimiento de los plazos previstos.

Como se ve en el circuito de implementación del EU, vencidos los plazos establecidos originalmente SENNIAF emite una prórroga. Este también es un mecanismo innovador, ya que requiere la valoración del proceso de implementación del plan de trabajo y la reconducción de sus elementos clave, si ello fuera necesario. Históricamente, las largas permanencias no eran revisadas con un criterio de “monitoreo” de la implementación de un plan de trabajo ni se emitían prórrogas de la medida, lo que prolongaba la institucionalización sin un efecto en la estrategia de intervención. Incluso en aquellos NNA que habían ingresado por causas que justificaban una medida de protección el cuidado alternativo se prolongaba innecesariamente por falta de planes de trabajo para el egreso, o la indefinición de la situación jurídica del NNA, a partir de la cual no se resolvía la reintegración familiar pero tampoco se avanzaba en el proceso judicial de pérdida de la patria potestad. Esto es una brecha que la aplicación del EU cierra, en la medida en que introduce la necesidad de definir plazos y establece instancias para su monitoreo.



NOTA TÉCNICA:

LA PREPARACIÓN DEL NNA

La preparación del NNA es un proceso continuo durante el cuidado alternativo. Parte de esa preparación para el egreso es el cuidado integral idóneo que se les debe brindar para promover su desarrollo y bienestar integral, y abordar el impacto o daño que la separación y la institucionalización haya podido causar en ellos.

Cuando se trata de NNA que han padecido malos tratos, la integración en un cuidado alternativo y el cese del maltrato o abuso que hasta el momento padecían no agota la intervención, que tiene como objetivo reparar el daño, rehabilitar y recuperar al NNA, restituir sus derechos vulnerados. Para ello, el equipo técnico de SENNIAF y el albergue diseñan una estrategia en la que el abordaje terapéutico es necesario e impostergable.

En el marco de la implementación del EU, se identificaron debilidades en los diagnósticos integrales y los planes de trabajo que conducían a la patologización y medicalización de los síntomas del trauma del padecimiento de situaciones, la vulneración de derechos y la institucionalización como respuesta.

NOTA TÉCNICA:

PAUTAS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LAS VINCULACIONES DEL NNA

Las interrelaciones son un aspecto clave del proceso de preparación para el egreso, por lo que el EU introduce un apartado para que los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue desarrollen una planificación sobre las interrelaciones y que estas sean sostenidas, monitoreadas y redunden en el fortalecimiento de los vínculos del NNA. Este es un aspecto innovador del EU, toda vez que, en líneas generales, los expedientes contaban con información de las personas autorizadas a tener interrelaciones con el NNA, pero no se visualizaba el desarrollo de una planificación para impulsar el fortalecimiento de los vínculos.

Las interrelaciones no son solo con los integrantes de la familia a la que será integrado el NNA, sino también con otros familiares o referentes afectivos de este. En todos los casos, es importante que el NNA esté informado sobre el objetivo de la interrelación y las expectativas puestas sobre el vínculo en el marco de un proceso de DI.

Cuando se trata de interrelaciones con miras a una reintegración familiar, estas acciones funcionan como instancias preparatorias de la familia para hacerse responsable del cuidado, como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento familiar. Es importante que estas interacciones se inicien cuando los equipos técnicos, a través de instancias de monitoreo del proceso de apoyo familiar, vayan visualizando una evolución favorable, un interés de la familia en el proceso, cumpliendo con las indicaciones y compromisos asumidos con el NNA y los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue, plasmados en el plan de trabajo.

En el EU, el equipo de SENNIAF consigna con quiénes se encontrará periódicamente el NNA, ya sea de la familia de origen, extensa o vínculos significativos. Algunas consideraciones para tener en cuenta en la planificación de las interrelaciones son:

- ¿Cómo era el vínculo antes de la separación?
- ¿Cómo es el vínculo desde que el NNA ha ingresado al albergue?
- ¿Se busca mantener un vínculo positivo existente o mejorar una relación débil? (objetivo de la interrelación)
- ¿Qué responsabilidades del cuidado puede asumir la persona con la que se realiza la vinculación?
- ¿Cuáles son las necesidades del NNA según su momento de desarrollo evolutivo?
- ¿Qué tipo y frecuencia de contacto responde mejor a sus necesidades?
- ¿Qué apoyo requiere la persona con la que se está vinculando para sostener las acciones de interacción?
- ¿Qué opinión tiene el NNA sobre el vínculo que mantiene con quien se interrelacionará?

En caso de que existan restricciones judiciales o el equipo de SENNIAF recomiende la interrupción temporaria de las vinculaciones, esto deberá quedar consignado en el EU.



El EU establece mecanismos para la prevención y el abordaje de situaciones de conflicto y crisis que puedan acontecer durante el cuidado alternativo y en el proceso de DI. Esto resulta una gran innovación del EU. Si bien son recurrentes las situaciones de conflicto y crisis en los albergues, estas no se prevenían ni abordaban adecuadamente por los equipos. La información de los hechos ocurridos tampoco estaba registrada en los expedientes de los NNA; su uso se omitía al momento de planificar una intervención.

Para cerrar esta brecha, la “Parte II: Identificación de condiciones particulares del NNA para la prevención y el abordaje de conflictos y crisis” funciona como un instructivo para que los equipos de SENNIAF y el albergue sean capaces de identificar indicadores que permiten anticipar situaciones de conflicto o crisis y planificación de acciones preventivas. Por ejemplo, son indicadores de posibles situaciones de conflicto y crisis si el NNA se encuentra institucionalizado más de seis meses en el albergue y presenta indicios de estar afectado por su institucionalización; si el NNA ha manifestado temores a salir de la institución en la que se encuentra alojado debido a cuestiones propias a la institución y su personal; si se presentan desacuerdos de la familia de origen o extensa en relación con el plan, entre otros.

También el EU orienta en la identificación de antecedentes de crisis de conducta (autodestructiva, suicida, impulsiva, angustia desbordante, conductas transgresivas o bizarras, insomnio pertinaz), de aprendizaje (pérdida súbita de capacidad lectoescritora, deserción escolar por síndrome de pánico), psicosomáticas (crisis respiratorias, erupciones dermatológicas graves intempestivas, alopecia, de carácter hemofílico, accidentes que podrían haber sido evitados), dinámica de relacionamiento y comportamiento (reacciona con “berrinches y rabietas”, ausencias inesperadas de la residencia o sin autorización, indicios de depresión, rebeldía o agresiones a los adultos, violencia hacia sus pares). Finalmente, habiendo identificado los indicadores y antecedentes, el EU conduce a los equipos a planificar acciones preventivas, como por ejemplo designar un cuidador con el que el NNA tenga empatía, a fin de que le brinde un acompañamiento más cercano; realizar entrevistas semanales programadas con profesionales del equipo del albergue o que le presten servicios, y otras acciones que se puedan considerar pertinentes.

NOTA TÉCNICA:

LA INTERVENCIÓN EN LA CRISIS

Cuando se produce una situación de crisis, es importante entender que el NNA es el portador de la crisis, “actúa” el desborde de la angustia a través del campo mental (crisis de excitación psicomotriz), social (violencia hacia sí mismo o hacia otros, ya sean niños o adultos), educativo (disrupciones escolares) o institucional (desaparece del albergue). De cualquier manera, todas estas crisis son precedidas por conflictos que no han podido ser “hablados” en un plano simbólico. Incluso, en el campo de los derechos vulnerados de NNA por causa de los malos tratos y el abuso sexual, aun “hablados” los conflictos, entran en crisis por la profundidad del trauma provocado. Pero es en el momento de la crisis cuando es percibida la intensidad del conflicto y hasta qué punto hace eje en un NNA, y al mismo tiempo precipita la crisis en la institución que los alberga y también en la familia de origen o extensa.

La intervención en crisis consiste en contenerla y comprenderla.

- **Contención de la crisis:** antes de llamar a urgencias médicas o salud mental, es necesario: 1) contener al NNA (incluye abrazar al NNA en crisis), durante el proceso de crisis el NNA no puede



quedarse solo; 2) escucharlo, comprenderlo desde el lugar del NNA; 3) no sancionarlo, castigarlo o criticarlo por la crisis; 4) comunicarse con profesionales tratantes.

- **Comprensión de la crisis**, que responde a tres preguntas: 1) de qué se trata la crisis, qué tipo de crisis es (de la conducta, del aprendizaje, psicosomática) y cuál es su dinámica (por ejemplo, depresiones profundas, procesos de duelo patológico, violencia hacia otros NNA o adultos, ausencias mentales reiteradas); 2) en qué contexto ocurre; 3) por qué en este momento, cuál es el motivo de la crisis (por ejemplo, un acontecimiento accidental y a veces banal dispara la vivencia traumática, pérdida o separación de seres queridos, revictimización institucional, entre otras).

El personal que interviene en la situación de crisis, conteniendo y comprendiendo, debe impedir la culpabilización persecutoria del NNA, la familia, los convivientes, los funcionarios o el propio sistema. Si bien existen responsabilidades en toda crisis, ellas serán abordadas en otro momento, después de controlarla.

También debe impedir “amordazar” la angustia suscitada por la crisis precipitando sobreintervenciones psiquiátricas. La experiencia indica que en niños y niñas una crisis dura desde pocos minutos hasta 24 horas, mientras que en adolescentes puede prolongarse por 48 a 72 horas.

Es necesario hacer hincapié en la oportunidad que ofrece la crisis para comprender, rever o proyectar una nueva estrategia para el NNA. El equipo técnico interviniente debe elaborar un informe de crisis que se incorporará al expediente como INCIDENTE.

El EU establece mecanismos para el monitoreo de la implementación del plan inicial. Estos están reunidos en la “Parte III: Implementación del plan de trabajo”, en la que se confirma o reconduce la estrategia, en sus elementos clave: la determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA, la estrategia de fortalecimiento del ámbito familiar con el que se integrará al NNA, los tiempos previstos, la estrategia para la preparación del NNA y las vinculaciones del NNA como parte del proceso de DI. Los equipos técnicos valoran la implementación del plan y cómo está impactando en el proceso de DI del NNA. Como resultado del monitoreo de la implementación, los equipos técnicos podrán tomar decisiones relacionadas con el ajuste del plan, definiendo su mantenimiento o modificación, con la participación del NNA y la familia a la cual se integrará el NNA.

Para registrar el proceso de monitoreo de la implementación, los equipos técnicos desarrollarán informes por lo menos cada dos meses. Estos son parte integrante del EU, junto con las copias de la documentación que sea relevante preservar y adjuntar.

El proceso de egreso también debe planificarse. Para ello, el EU cuenta con mecanismos específicos que se reúnen en la “Parte IV: Seguimiento del egreso”. Es importante que los equipos técnicos desarrollen la salida como un “proceso progresivo” de transición y pasaje de un ámbito a otro y no como un “hecho puntal”, acompañando al NNA y a la familia a la que se integra en forma activa, sensible, segura y efectiva, minimizando el riesgo de una nueva separación y teniendo presentes las expectativas del NNA, de la familia y de los equipos técnicos.



NOTA TÉCNICA:

PREPARACIÓN DEL NNA PARA EL EGRESO

Todos los NNA necesitan ser preparados para el egreso con especial consideración, independientemente del ámbito familiar al que vayan a ser integrados. Se debe tener presente que, incluso para los NNA que esperan animados su ingreso en familia, habrá un grado de pérdida y adaptación. Por esto, es importante que los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue desarrollen la salida como un proceso progresivo de transición y pasaje, de continuidad y pertenencia de un ámbito a otro.

La construcción de un vínculo de confianza, de un espacio de orientación, apoyo y contención que le permita transitar las angustias y temores que pudieran existir es importante para el proceso. En el egreso, el NNA necesita tener referentes, que serán un pilar importante en el sostenimiento de la reintegración familiar posteriormente.

La preparación inicia 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 la DI, la información con la que cuenta y su experiencia de participación en el proceso son una base segura para la etapa del egreso.

El trabajo de campo realizado en la aplicación del EU ha dado cuenta de la falta de participación de los NNA en los procesos de determinación del ámbito familiar en el que se integrarán y el desarrollo del proceso de egreso sin la sensibilidad, la escucha y la contención requerida.

Por ejemplo, se había determinado para una niña institucionalizada la reintegración familiar con su padre, a partir de una valoración que indicaba que era la única alternativa familiar disponible. En el expediente del albergue estaba registrado que la niña refería no tener vínculo con su padre, quien para ella era casi una persona desconocida. A pesar de esto, tras una serie limitada de instancias de interacción, la niña fue integrada con él. En el expediente del albergue no había registro de una evaluación positiva de la significación del vínculo con su padre para esa niña. Se vislumbra, en este caso, la necesidad de “construir” la alternativa familiar con la niña a través de un proceso participativo, y la importancia de que los equipos técnicos sean muy sensibles y receptivos de las emociones que este proceso conlleva. Integrar a un NNA a un ámbito familiar debe hacerse de manera tal que no se cause más daño, garantizando el ejercicio de derechos y previniendo un reingreso al sistema de cuidados alternativos.

Finalmente, los tiempos de la preparación y de la reintegración familiar se deben adecuar a las necesidades del NNA. Es importante el rol del equipo técnico del albergue y de los cuidadores en la contención emocional a lo largo de esta fase. Es necesario crear espacios que faciliten la expresión de sus emociones, la comprensión de la nueva situación y la incorporación a su historia personal.

El seguimiento luego del egreso es un proceso de acompañamiento y monitoreo cercano, que se extiende por no menos de seis meses y está a cargo del equipo técnico de SENNIAF, con informes de seguimiento por lo menos bimensuales en los que se deberá resumir 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 varía según cada caso. Se recomienda que se realice una visita semanal durante el primer mes, luego espaciarlas a visitas quincenales, a partir del tercer mes a una vez al mes, hasta cerrar el caso, respetando y promoviendo la autonomía y autodeterminación del NNA.



NOTA TÉCNICA:

IDENTIFICACIÓN DE SEÑALES DE ALERTA EN EL SEGUIMIENTO LUEGO DEL EGRESO

En el marco del seguimiento luego de la integración familiar, el equipo técnico de SENNIAF podrá detectar señales de alerta que deben ser atendidas a fin de que no se complejice la situación y pueda ocurrir una revictimización del NNA y una reintegración al sistema de cuidado alternativo. Algunos ejemplos de señales de alerta son:

- La familia deja de contestar el teléfono, cambia de domicilio sin comunicarlo.
- La familia no cumple con los acuerdos establecidos sobre los que se sostiene la reintegración familiar.
- El NNA demuestra falta de apego con sus cuidadores primarios.
- Se ven signos de descuido del NNA, pero no un abuso que implique tomar una medida de separación inmediata.
- Algún área del desarrollo integral del NNA se ve afectada o no evoluciona de acuerdo con lo esperado.

Una vez finalizados los seis meses posteriores al egreso, el equipo técnico de SENNIAF realizará un Informe de cierre del caso. En él se consignarán los elementos relevantes que posibilitan la salida definitiva del NNA del dispositivo de protección. El EU deberá ser cerrado y resguardado.

NOTA TÉCNICA:

ALGUNOS CRITERIOS PARA DETERMINAR EL CIERRE DEL CASO, CON FOCO EN LA REINTEGRACIÓN FAMILIAR DEL NNA CON SU FAMILIA DE ORIGEN

En el marco del proceso de seguimiento después del egreso, el equipo técnico de SENNIAF puede promover el cierre del caso cuando:

- El NNA fue reintegrado con su familia de origen, se ha realizado el seguimiento según lo programado y las causas que motivaron la separación ya no se detectan. El equipo determina que ya no existe una situación de vulneración de derechos para el NNA.
- La familia se encuentra inserta en un sistema de redes suficiente para cubrir sus necesidades, cuenta con apoyo de la familia extensa o de la comunidad.
- No se detectan situaciones de violencia: la familia aprendió a manejar las situaciones de crisis sin recurrir a la violencia.
- Las acciones que se plantearon en el plan de trabajo se han llevado a cabo satisfactoriamente.

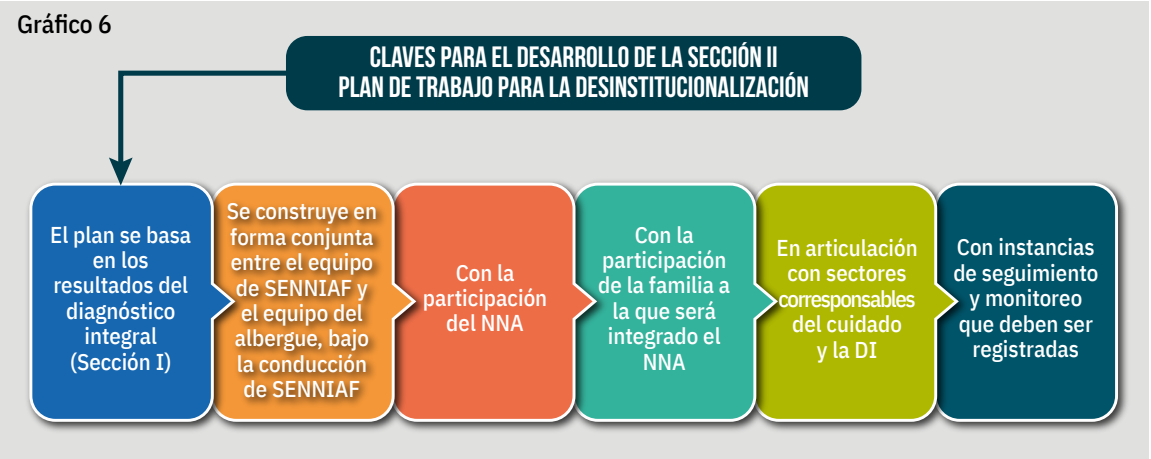
4.2.2. LA METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA SECCIÓN II

El desarrollo de la Sección II del EU, conducente a la construcción de un plan de trabajo, su implementación, seguimiento y cierre, está a cargo de los equipos técnicos de SENNIAF en articulación con los equipos técnicos de los albergues, desde una perspectiva de la corresponsabilidad del cuidado y la DI.

El proceso de desarrollo de la Sección II tiene como base el diagnóstico integral inicial construido a partir de la aplicación de la Sección I. Con dicha Sección completa, los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue están en condiciones de tomar decisiones fundamentadas y adecuadas en relación con su intervención. Ambos equipos técnicos trabajan conjuntamente en la definición del plan, bajo la conducción del equipo de SENNIAF. Otras entidades corresponsables de la protección y restitución



de derecho son convocadas para la implementación del plan de trabajo, dependiendo de las características de cada caso, tanto para el abordaje de la situación integral del NNA como en relación con el fortalecimiento y la preparación de la familia a la cual el NNA será integrado en el marco de su DI.



La participación del NNA y la familia es un principio transversal a toda la Sección II del EU. Es decir, debe garantizarse el cumplimiento de este principio durante la elaboración del plan de trabajo inicial, su implementación, seguimiento y cierre.

El plan de trabajo para la DI es desarrollado desde una perspectiva caso por caso, dado que no hay “recetas” que se apliquen a todos los NNA por igual.



5. LOS CIRCUITOS PARA LA APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO, CON ÉNFASIS EN LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

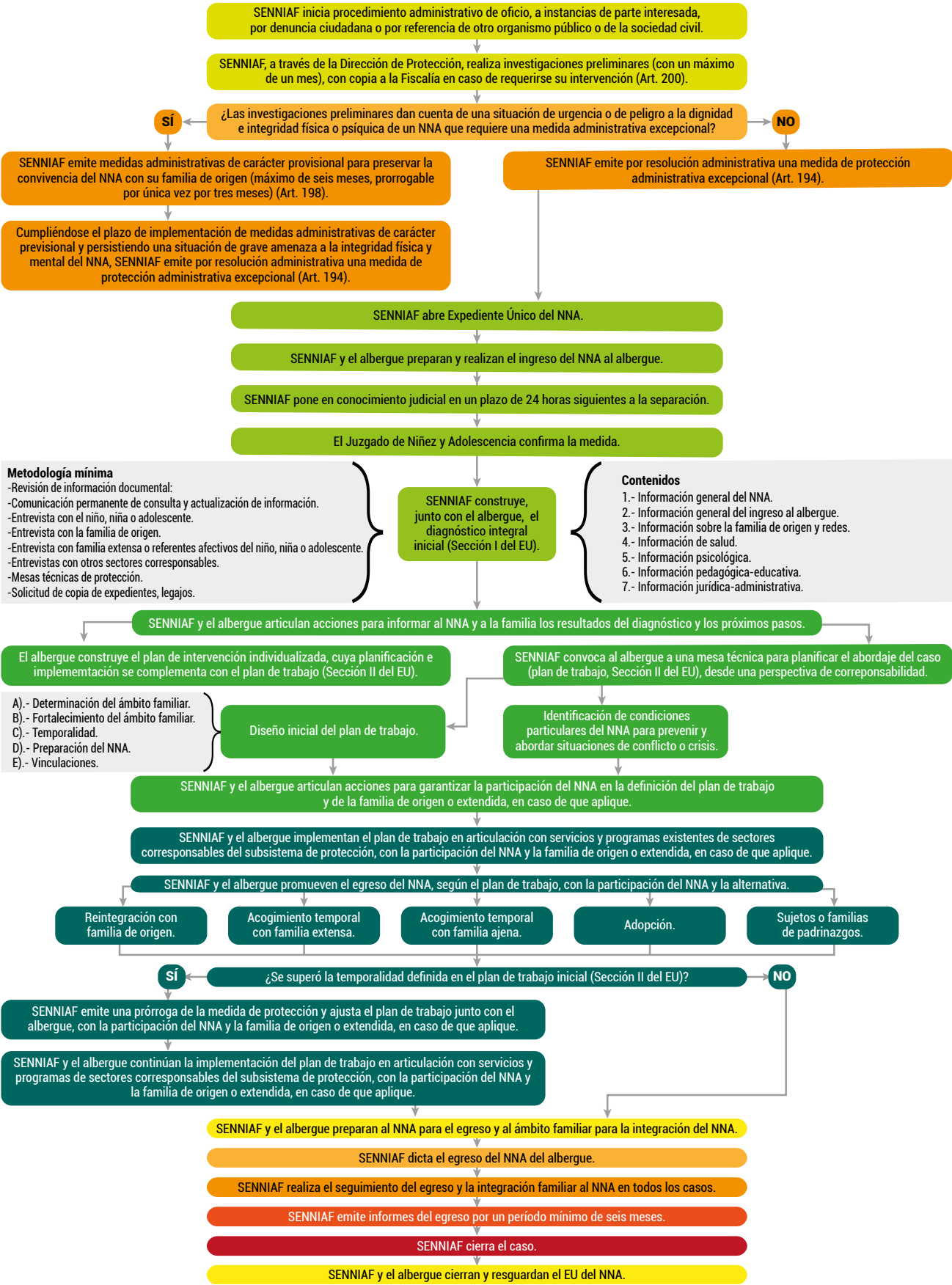
La construcción e instalación del modelo de EU se realiza en un momento bisagra, caracterizado por la transición hacia la implementación de un nuevo marco normativo a partir de la promulgación de la Ley 285, del 15 de febrero de 2022. Uno de los aspectos que el nuevo marco regula como parte de la nueva institucionalidad es la aplicación de las medidas de protección excepcional y la disposición del ingreso de un NNA a un dispositivo de cuidado alternativo como función primaria del organismo administrativo de protección (SENNIAF).

Debido a que existe un gran cúmulo de NNA institucionalizados a partir de mecanismos sectoriales e intersectoriales anteriores a los de la nueva ley, se hace necesaria la implementación de dos circuitos de aplicación del EU, según se trate de un NNA que ya está institucionalizado o de un nuevo ingreso a un albergue.

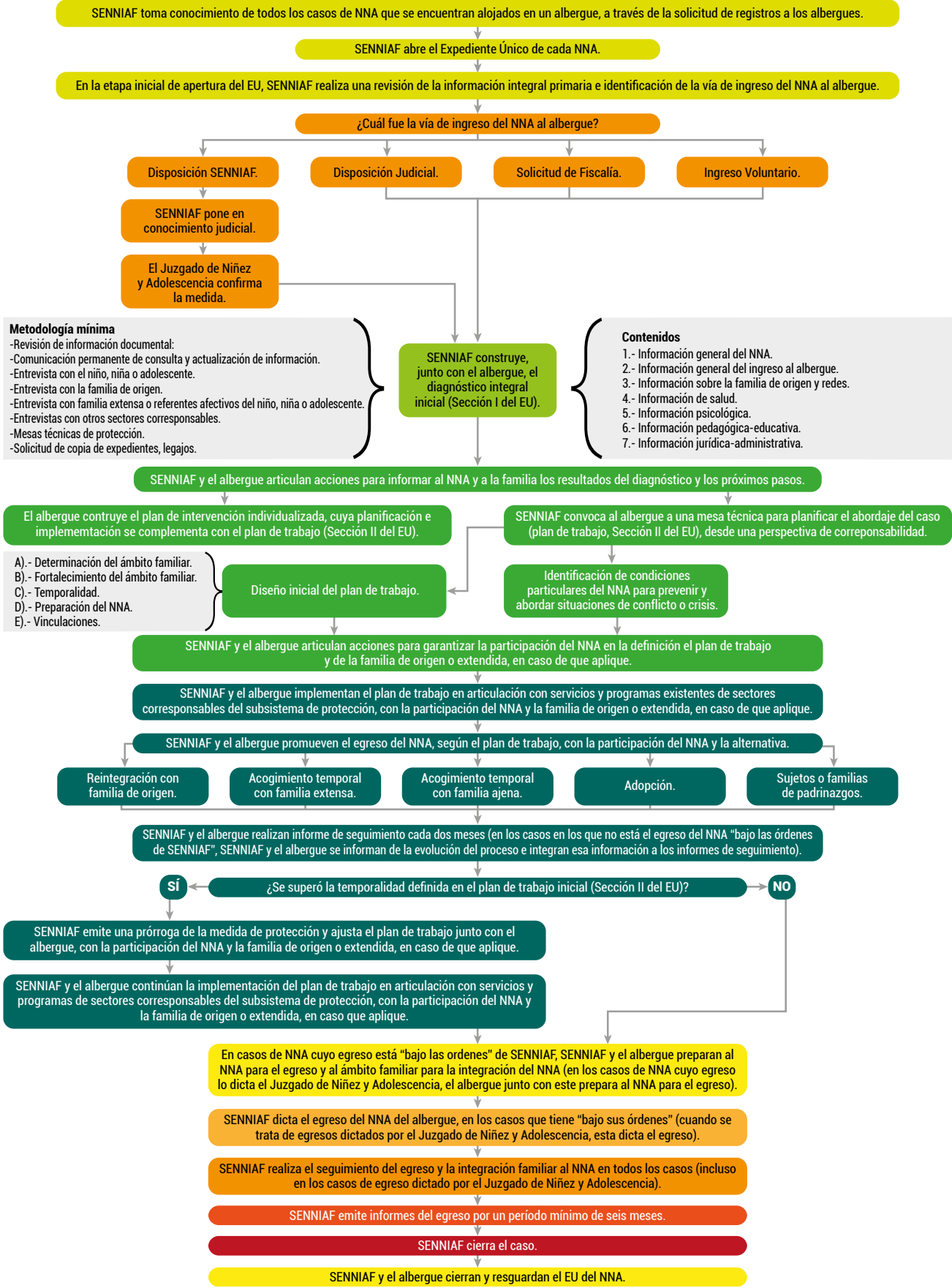
Los circuitos comprenden las actuaciones institucionales e interinstitucionales de los equipos técnicos de SENNIAF y de los albergues –en articulación con otras entidades del subsistema de protección especial– que deben desarrollarse para aplicar el EU como instrumento de política pública en cuanto a la protección especial de NNA institucionalizados, con énfasis en la DI.



5.1. EL CIRCUITO DE APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO EN LOS CASOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTRAN ALOJADOS EN UN ALBERGUE, CON ANTERIORIDAD A LA SANCIÓN DE LA LEY 285 DE 2022 Y LA INSTALACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO



5.2. EL CIRCUITO DE APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO PARA LOS NUEVOS INGRESOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN UN ALBERGUE, EN EL MARCO DE LA LEY 285 DE 2022



BIBLIOGRAFÍA

Centro de investigación de CAFO: Investigación aplicada para niños y familias vulnerables. “Mapeo Comunitario”. Disponible en: <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-04/Community%20Mapping%20%28ES%29.pdf>

CIENA: *CIENA-5 años después. Contribuciones a las prácticas en atención psicoterapéutica de niños, niñas y adolescentes objeto de malos tratos y abuso sexual*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/12AND1eGNaoIKQrcyyX4e14DIYLBtZLvU/view?usp=sharing>

Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/convencion_sobre_los_derechos_del_nino_final.pdf

Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>.

Ganduglia, Alicia H.: *Revinculación: una nueva oportunidad, ¿para quién...? La necesidad de la evaluación de riesgo (I)*. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1h3KFmM5swNOCGHYt3Z7L_gDmil2XckQW/view?usp=sharing

Ley 285 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29477_C/90195.pdf

Ley 46 General de Adopciones de la República de Panamá. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27332_A/42156.pdf

RELAF (2021): *Revisión técnica de estándares de calidad de los procesos especiales de niños, niñas y adolescentes con medida de cuidado alternativo*. Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panama-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

RELAF y UNICEF (2011a): *Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Tu derecho a vivir en familia, y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir*. Disponible en: <http://www.relaf.org/Versionninos.pdf>.

RELAF y UNICEF (2011b): *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*. Disponible en: https://www.relaf.org/Directrices_VA.pdf.

RELAF y UNICEF (2013): *Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial*. Disponible en: https://www.relaf.org/materiales/Des_bebes.pdf.

RELAF, SENNI AF y UNICEF (2021): *Desinstitucionalización. Guía de procedimientos*. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/3791/file/Gu%C3%ADa%20de%20procedimiento%20.pdf>

SENNI AF (2014): Resolución 005 de 2014 [SENNI AF] por la cual se aprueba el Manual de Organización y Funciones de la SENNI AF. Disponible en: [file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20\(3\).pdf](file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20(3).pdf)

SENNI AF (2021): *Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes*. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29194/82723.pdf>

SENNI AF, UNICEF y F-ODM (2012): *Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá*. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/3856/file/Protocolo%20para%20la%20atenci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1ez%20sin%20cuidado%20parental%20en%20albergues%20en%20Panam%C3%A1.pdf>

SENNI AF (2022): Expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue.

UNICEF (2020): *Department of Social Welfare, Ministry of gender, children and social protection: Guidelines for Deinstitutionalization of Residential Homes for Children in Ghana*. Disponible en: <https://www.unicef.org/ghana/media/3416/file/Guidelines%20for%20Deinstitutionalisation%20of%20Residential%20Homes%20for%20Children.pdf>

Volnovich, Jorge (2018): *Sobrevivientes de lo peor. Abuso sexual infantil, mujeres e instituciones*. Lugar Editorial.

Volnovich, Jorge y otros (2013): *Abuso sexual en la infancia 3. Revictimización*. Lumen.



RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. ADM-003 -2024
(De 25 de marzo de 2024)

**“MEDIANTE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO DE DOCUMENTOS TÉCNICOS DE
PROCEDIMIENTOS Y ESTANDARES PARA LA GESTIÓN DE CASOS DE NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES”**

Que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, fue creada como una entidad pública, descentralizada y especializada del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión, responsable de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia mediante la Ley 14 de 23 de enero de 2009;

Que la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que establece garantías para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como reordena 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;

Que la Ley 285 de 15 de febrero de 2022 aporta un marco seguro para la realización de la transformación sistémica, centrada en los ejes estratégicos de a) Fortalecimiento Familiar y Prevención del Abandono, b) Acogimiento Familiar, c) Cuidado de la Puerta de Entrada del Sistema de Cuidados Alternativos y, d) Desinstitucionalización y Reconversión de los Albergues;

Que reconociendo la importancia de preservar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes (NNA) y asegurar su desarrollo adecuado en entornos familiares y comunitarios saludables, se han diseñado como recursos de referencia para los funcionarios de la SENNAF y los albergues, las siguientes herramientas:

- A. La Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Residen en Albergues de la República de Panamá;
- B. La Guía para la Gestión de Casos en Situaciones de Amenaza de Separación o Pérdida del Cuidado Parental;
- C. 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 es una herramienta orientadora para los responsables de planificar y apoyar la transición de los NNA institucionalizados hacia la vida fuera de los albergues, fomentando la reflexión sobre las prácticas actuales de los equipos y promover mejores enfoques para preparar la reunificación familiar;



Que dicha Guía muestra las alternativas de egreso de los NNA alojados en centros de protección, así como el procedimiento que se debe seguir para gestionar la definición y ejecución de un plan de egreso, por alguna de las siguientes vías: a) Reintegración en familia de origen, b) Reintegración con familia ampliada, c) Adopción y d) egreso autónomo;

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 NNA de sus familias y comunidades de origen, evitando así su ingreso injustificado al sistema de cuidados alternativos en Panamá;

Que dicha Guía proporciona lineamientos u orientaciones para los equipos técnicos de prevención de esta Secretaría y otros actores corresponsables del sistema de protección, con el fin de gestionar casos que involucren la preservación del entorno familiar y comunitario de un NNA en riesgo de perder el cuidado parental;

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 esta Secretaría y de los equipos de los centros de protección, cuyo 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 al NNA de su familia de origen o cuidadores principales;

Que dicha Guía busca asegurar que las decisiones de separación de los NNA de sus familias y comunidades se tomen en función de una evaluación de riesgos basada en el Interés Superior del Niño, evitando así decisiones de separación injustificadas;

Que estos documentos técnicos son fundamentales para establecer mecanismos de política pública que fomenten la desinstitucionalización y faciliten el progreso hacia la nueva institucionalidad promovida por la Ley 285 del 15 de febrero de 2022;

RESUELVE:

PRIMERO: ESTABLECER el uso de los siguientes documentos técnicos que orientaran a los equipos de la SENNIAF, como también a los equipos de los centros de protección a nivel nacional en la gestión de casos.

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





SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

SEGUNDO: La presente Resolución Administrativa empezará a regir a partir de su firma, y tendrá vigencia hasta la emisión de una nueva resolución o disposición sobre la materia.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley No. 14 de 23 de enero de 2009, Ley 285 de 15 de febrero 2022, Ley 15 de 1990, y demás leyes afines.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,

Dado en la ciudad de Panamá, a los veinticinco (25) días del mes de marzo del año dos mil veinticuatro (2024).


GRACIELA MAUAD PONCE
Directora General



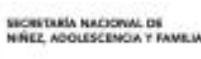
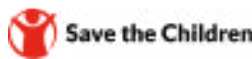
SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

El / La suscrito(a) jefe(a) de Asesoría Legal certifica,
que el documento que precede contenido de
3 fojas, es fiel copia de su original.


Jefe(a) Asesoría Legal



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



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 Panama 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 Acogimiento 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

Etapas	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 pálpito 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?

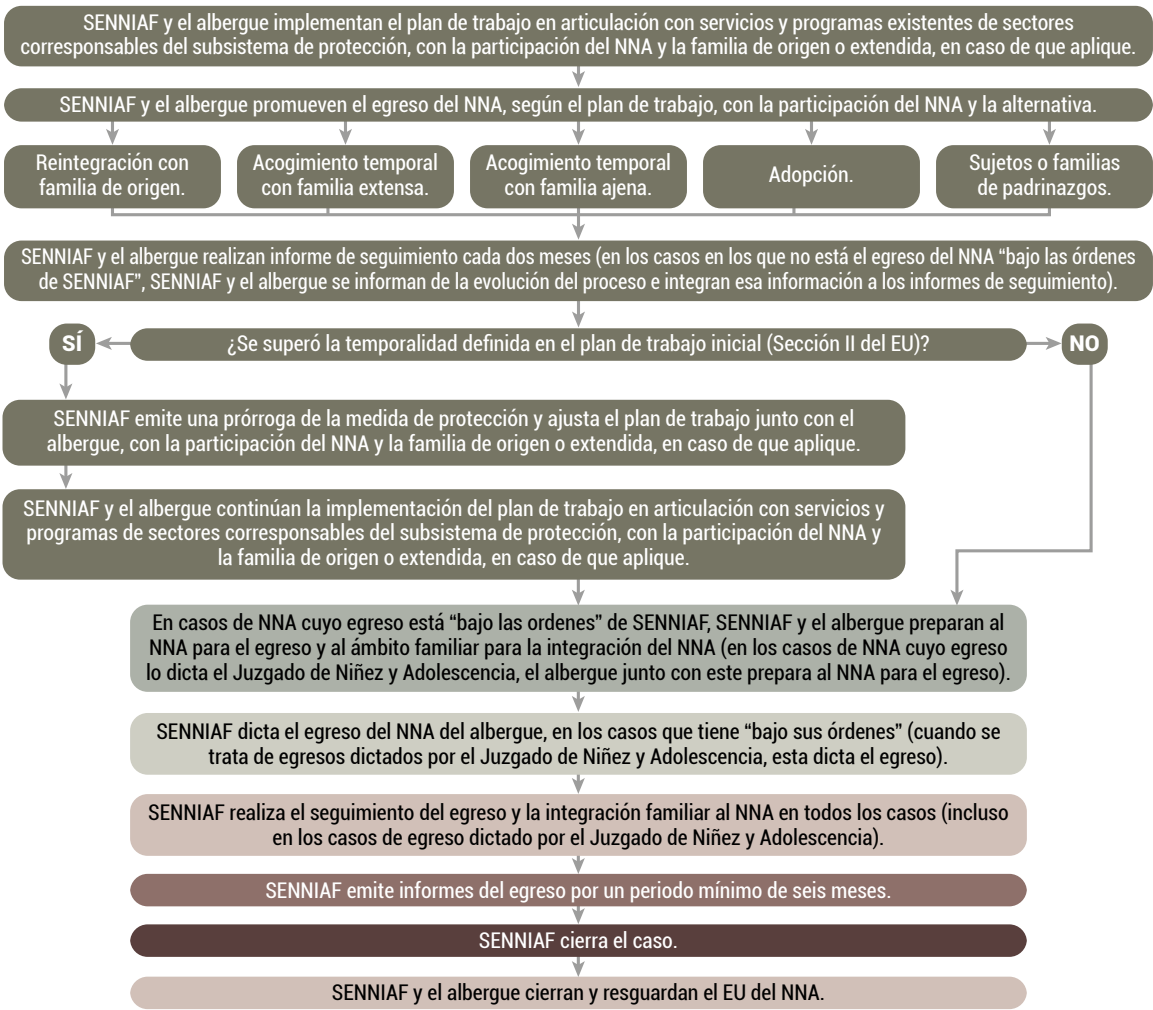
La figura que se presenta a continuación, extraída de la “Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización” (RELAF, SENNIAF y UNICEF, 2022), muestra las alternativas de egreso de un NNA alojado en un albergue, 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 traspié 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 Habilidadación 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 maternar 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*.

Morlachetti, 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”.

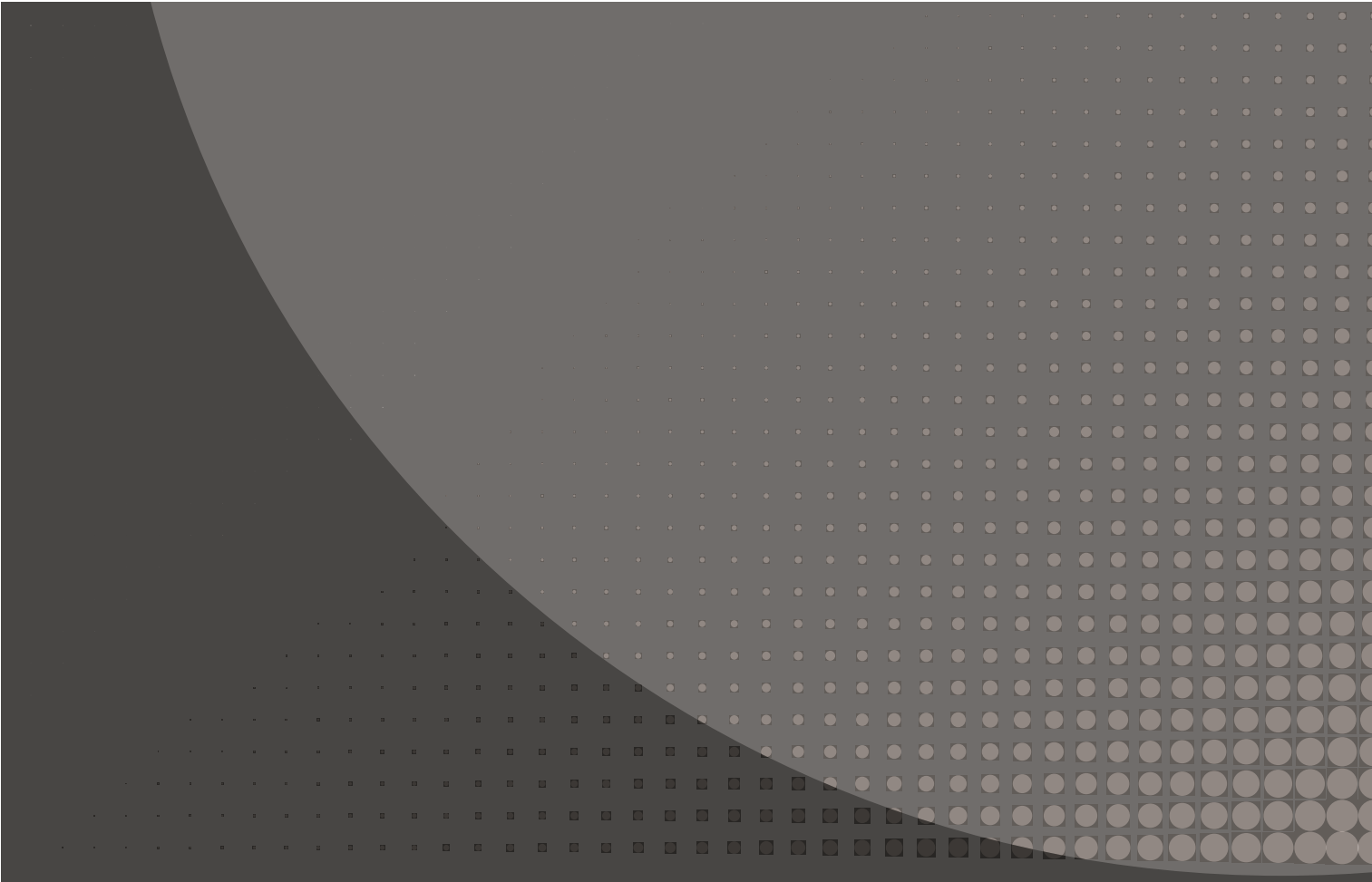
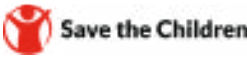
RELAF, MIDES y UNICEF (2021). “Estado de situación de instituciones de cuidado alternativo de NNA en Panamá y recomendaciones de mejora de UNICEF y RELAF”.

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”.





GUÍA PARA LA GESTIÓN DE CASOS EN LOS QUE HAY AMENAZA DE SEPARACIÓN O PÉRDIDA DE CUIDADO PARENTAL

Documento técnico de procedimientos y estándares para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos



INDICE

FICHA TÉCNICA 3

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS 4

PRESENTACIÓN 5

OBJETIVOS DE LA GUÍA 7

LOS RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN DE LA GUÍA 8

IDENTIFICACIÓN Y SECUENCIA DE PROCEDIMIENTOS Y ACTORES RESPONSABLES PARA EL CUIDADO DE LA PUERTA DE ENTRADA DEL SISTEMA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS 9

PARTE I. MARCO OPERATIVO Y CONCEPTUAL 12

 ¿Qué es el “cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos” (*Gatekeeping*)? 12

 El rol de SENNIAF para el cuidado de la puerta de entrada..... 15

 El rol de los sectores corresponsables para el cuidado de la puerta de entrada..... 16

 Secuencia dinámica de procedimientos para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos ...18

PARTE II. LOS PROCEDIMIENTOS Y ESTÁNDARES PARA EL CUIDADO DE LA PUERTA DE ENTRADA..... 19

 Procedimientos y actores responsables que actúan con anterioridad a la intervención de SENNIAF 19

 Conocimiento del caso e intervención por parte de una autoridad sectorial corresponsable 19

 La detección temprana de situaciones de vulneración o amenaza del derecho a vivir en familia por parte de una autoridad sectorial corresponsable 20

 La articulación y solicitud de intervención a SENNIAF por parte de una autoridad sectorial corresponsable 20

 La recepción o captación del caso por parte de SENNIAF 21

 La evaluación y determinación del interés superior del niño en el marco de las “investigaciones preliminares” a cargo de SENNIAF 22

 El resultado de la evaluación y determinación del interés superior del niño 24

 La emisión de “medidas administrativas de carácter provisional” a cargo de SENNIAF, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral 29

 La implementación y seguimiento de las “medidas administrativas de carácter provisional” a cargo de SENNIAF, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral..... 30

 Los resultados de la implementación de las “medidas administrativas de carácter provisional” y cierre de la intervención 32

BIBLIOGRAFÍA 34



FICHA TÉCNICA

Dirección: Matilde Luna
Coordinación de contenidos y redacción: María Sánchez Brizuela
Consultor especialista: Jorge Volnovich
Responsable por RELAF: Matilde Luna, Directora
Responsable por UNICEF: Gina de la Guardia Fernández, Oficial de protección infantil
Corrección: María Soledad Gomez
Diseño gráfico y editorial integral: Rubén Longas

Ciudad de Panamá, mayo de 2023.

Esta publicación fue realizada por un grupo de expertos independientes. En consecuencia, las opiniones y propuestas que aquí se incluyen no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF y UNICEF.



LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

DASSP: Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos.

DI: Desinstitucionalización.

ISN: Interés superior del niño.

MEDUCA: Ministerio de Educación.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

MINSA: Ministerio de Salud.

NNA: Niños, niñas y adolescentes.

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.



PRESENTACIÓN

Este documento es una herramienta imprescindible para prevenir el abandono y las separaciones de niños, niñas y adolescentes (NNA) de sus familias y comunidades de origen, y evitar el ingreso innecesario al sistema de cuidados alternativos en Panamá.

En 2021, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), en el marco de la asistencia técnica del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) al Estado panameño, desarrolló un diagnóstico que proveyó información instrumental y recomendaciones para planificar un proceso de transformación sistémica, a solicitud del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF). En dicho diagnóstico se evidenció que de los 1.072 NNA institucionalizados en 51 albergues en Panamá, en el 39% de los casos la pobreza había sido la principal razón por la que fueron separados e institucionalizados. Sus familias habían pedido ayuda por falta de recursos y condiciones para el cuidado y la institucionalización había sido la respuesta.

Teniendo en cuenta la urgencia por revertir este tipo de intervenciones revictimizantes, esta Guía posibilita sentar las bases de un “piso” para la implementación de documentos públicos que provean directrices de actuación obligatoria sectoriales e intersectoriales. Ello, en función del cumplimiento de estándares de derechos humanos y procedimientos vinculados con la gestión de casos en los que existe amenaza de separación o pérdida del cuidado parental. Su objetivo es entregar lineamientos prácticos mínimos aplicables por los distintos sectores corresponsables de la garantía de los derechos de NNA en riesgo de perder el cuidado de sus padres, en articulación y bajo la conducción de la SENNIAF, en su carácter de autoridad administrativa especializada en la protección de derechos de NNA.

El “cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos” es uno de los ejes estratégicos del proceso de transformación sistémica que está liderando MIDES –como organismo rector de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia– junto con SENNIAF. Para avanzar en este eje, MIDES y SENNIAF convocaron a los sectores corresponsables del sistema de protección integral a conformar mesas de trabajo intersectoriales, con el objeto de construir e implementar una estrategia territorial para prevenir las separaciones innecesarias de NNA de sus familias y comunidades de origen; prevenir los ingresos innecesarios al sistema de cuidados alternativos; erradicar las decisiones injustificadas de separación; y activar una estrategia temprana, integral e intersectorial para fortalecer a las familias en sus condiciones y habilidades de cuidado sobre la base de la determinación del interés superior del niño (ISN).

La estrategia de cuidado de la puerta de entrada, cuyos lineamientos técnicos reúne esta Guía, fue construida y aplicada en torno a la prevención de los ingresos innecesarios a los albergues de gestión directa del MIDES y SENNIAF: Casa Hogar Soná, Hogar María Auxiliadora, Hogar Beatriz Jaén, Hogar de Niñas de Penonomé, CAI Amador, CAI Tocumen, CAI Ciudad del Niño. Se trató de un ejercicio a pequeña escala, cuyos resultados, aprendizajes y mecanismos instalados serán expandidos a todo el territorio panameño, en un proceso progresivo de “salto cuantitativo”.



Las mesas intersectoriales fueron instaladas en los territorios de los albergues (Veraguas, Coclé, Panamá, Panamá Oeste, Herrera) y reunieron a los sectores corresponsables de la protección integral de derechos que allí operan: Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de la Mujer (INAMU), Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), Policía de Niñez y Adolescencia, Tribunal Electoral, Servicio Nacional de Migración, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, entidades de sociedad civil, MIDES, SENNIAF, albergues.

Sin dudas, esta Guía contribuirá a la instalación de mecanismos de política pública para el cuidado de la puerta de entrada y la prevención de las separaciones innecesarias, lo cual se lee como un paso en la construcción de la nueva institucionalidad que el nuevo marco legal promueve (la Ley 285 del 15 de febrero de 2022 –en adelante, Ley 285– que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia).



OBJETIVOS DE LA GUÍA

El objetivo general de esta herramienta es ofrecer orientaciones concretas para los equipos técnicos preventivos de SENNIAF y los sectores corresponsables del sistema de protección integral de derechos para la gestión de casos, que permitan implementar las directrices y estándares nacionales e internacionales para preservar la convivencia familiar y comunitaria de origen de NNA que están en riesgo de perder el cuidado de sus padres, siempre que esto responda al ISN, en el marco de una intervención de garantía integral de los derechos de NNA.

Persiguiendo ese propósito, esta guía ofrece procedimientos y su dinámica en circuitos de actuación basados en los estándares de derechos humanos implementados por los equipos preventivos de SENNIAF, en coordinación, comunicación y articulación con los sectores corresponsables de la protección integral de los derechos de NNA, para:

- Prevenir en forma específica e intencionada las separaciones innecesarias de NNA de sus familias y comunidades de origen.
- Prevenir en forma específica e intencionada los ingresos innecesarios de NNA al sistema de cuidados alternativos.
- Activar una estrategia temprana, especializada, integral e intersectorial para fortalecer a las familias en sus condiciones y habilidades de cuidado sobre la base de la determinación del ISN, que logre cesar la amenaza o vulneración de derechos que amerita la intervención y prevenir futuras situaciones de amenaza o vulneración.
- Erradicar las decisiones injustificadas de separación de NNA de sus familias y comunidades de origen.
- Erradicar la convicción de que los cuidados alternativos, particularmente los residenciales o institucionales, son apropiados y convenientes frente a contextos familiares de vulnerabilidad, como son la pobreza, la desnutrición, la falta de acceso al sistema educativo, la discapacidad, los problemas de salud mental, los problemas de conducta de NNA, entre otros.



LOS RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN DE LA GUÍA

Todo NNA que está en riesgo de perder el cuidado de sus padres tiene derecho a ser partícipe, junto con su familia y su comunidad de origen, de una intervención temprana, oportuna, integral e intersectorial para fortalecer las condiciones y habilidades de cuidado sobre la base de la determinación del ISN y con ello preservar la convivencia familiar y comunitaria.

La SENNIAF, como autoridad administrativa especializada en la protección integral de derechos, tiene la responsabilidad de promover y conducir los procesos de esta intervención preventiva y de fortalecimiento familiar, de manera segura, en función del ISN y en coordinación y articulación con los sectores corresponsables de la protección integral de derechos.

Esto lo lleva a cabo a través de la adopción de medidas administrativas. “Las medidas de protección administrativas serán excepcionales, provisionales o permanentes” (Art. 193, Ley 285). La presente Guía entrega lineamientos técnicos aplicables a las medidas administrativas provisionales “...con la finalidad de prevenir la separación familiar del niño, niña o adolescente, mediante el apoyo a su familia...” (Art. 198, Ley 285).

Dentro de la estructura organizativa de SENNIAF, en la sede central se encuentra la Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos (DASSP), área específicamente encargada de la recepción de casos y situaciones, y de la implementación de los procesos preventivos y de fortalecimiento familiar para evitar las separaciones e ingresos innecesarios a dispositivos de cuidado alternativo.

A su vez, en cada una de las Regionales de SENNIAF existe un equipo preventivo. Tanto el equipo de la DASSP como el de cada una de las Regionales están preparados para desarrollar una intervención interdisciplinaria, a fin de asegurar el respeto y la garantía de los derechos y el ISN durante el proceso de apoyo familiar conducente a preservar la convivencia familia y comunitaria.

A su vez, los sectores que participan de la intervención, desde una perspectiva de corresponsabilidad e integralidad de los procesos preventivos de las separaciones y los ingresos innecesarios al sistema de cuidados alternativos, son los siguientes:

Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Educación
Secretaría Nacional de Discapacidad	Entidades de sociedad civil
Ministerio Público	Policía de Niñez y Adolescencia
Servicio Nacional de Fronteras	Juzgados de Niñez y Adolescencia
Ministerio de Salud	Ministerio de la Mujer
Albergues públicos o privados	Otros



IDENTIFICACIÓN Y SECUENCIA DE PROCEDIMIENTOS Y ACTORES RESPONSABLES PARA EL CUIDADO DE LA PUERTA DE ENTRADA DEL SISTEMA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS

Desde una perspectiva didáctica y de modo simplificado, la siguiente “lista de cotejo” identifica la secuencia de implementación de los mecanismos de cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos que reúne la Guía. Estos mecanismos son parte de los procedimientos aplicables en el subsistema de protección especializada, particularmente cuando el caso ingresa al subsistema y se activa una intervención intencionada, integral, intersectorial y oportuna para preservar la convivencia familiar y comunitaria del NNA.

PROCEDIMIENTOS Y ACTORES REPOSABLES QUE ACTÚAN CON ANTERIORIDAD A LA INTERVENCIÓN DE LA DASSP DE SENNIAF

I. Autoridad sectorial corresponsable que conoce el caso en primer momento

Ministerio de Desarrollo Social

Ministerio Público

Ministerio de Salud

Ministerio de Educación

Policía de Niñez y Adolescencia

Ministerio de la Mujer

Secretaría Nacional de Discapacidad Servicio Nacional de Fronteras

Albergue

Entidad de sociedad civil

Juzgado de Niñez y Adolescencia

Otra autoridad. Especifique:

II. Vía por la cual la autoridad sectorial corresponsable conoce el caso en primer momento

En el marco de una intervención propia del sector

Solicitud de apoyo por parte de un referente de la comunidad

Solicitud de apoyo por parte de un familiar

Solicitud de apoyo por parte de un NNA

Otra vía

III. Intervención de la autoridad sectorial corresponsable que conoce el caso en primer momento

El apoyo que la autoridad sectorial corresponsable brinda, a través de la adopción de “medidas sociales”, responde a las necesidades del NNA y su familia

Sí

No

Como parte de la estrategia de apoyo, la autoridad sectorial corresponsable articula con otros sectores corresponsables de la garantía de los derechos de los NNA

Sí

No

En caso afirmativo, especifique:

9



IV. Articulación de la autoridad sectorial corresponsable que conoce el caso con SENNI AF en primer momento
La autoridad sectorial corresponsable solicita la intervención de SENNI AF ya que ha identificado indicadores de riesgo de pérdida del cuidado parental
Sí No
V. “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”
La autoridad elabora el “Informe de detección temprana”
Sí No
VI. Causa por la que se solicita la intervención a SENNI AF
El NNA y su familia están en situación de pobreza o pobreza extrema.
El NNA y su familia tienen dificultades en el acceso a servicios básicos, como educación o salud.
El NNA presenta problemas de conducta y la familia manifiesta no tener la capacidad de educarlo y contenerlo.
El NNA está en situación de calle.
El NNA tiene un tipo de discapacidad.
El padre, madre o responsable tiene un tipo de discapacidad. El padre, madre o responsable está privado de su libertad.
La niña o adolescente está embarazada o es madre.
El NNA se encuentra en contexto de movilidad humana.
El padre, madre o responsable acuden ante la autoridad para solicitar el ingreso voluntario del NNA a un albergue.
PROCEDIMIENTOS EN LA INTERVENCIÓN DE SENNI AF
I. Oficina de SENNI AF que interviene en el caso
SENNI AF Sede SENNI AF Regional Colón SENNI AF Regional Darién SENNI AF Regional San Miguelito
SENNI AF Regional Veraguas SENNI AF Regional Coclé SENNI AF Regional Chiriquí SENNI AF Regional Bocas del Toro
SENNI AF Regional Panamá Oeste SENNI AF Regional Herrera/Los Santos
II. Vía por la cual inicia la intervención (captación o recepción)
De oficio
Solicitud de apoyo por parte de un familiar. Especifique:
Solicitud de apoyo por parte de un NNA. Especifique:
Derivación por parte de una entidad civil con presentación de “Informe de detección temprana”. Especifique:
Derivación por parte de un organismo público con presentación de “Informe de detección temprana”. Especifique:
III. Evaluación y determinación del ISN por parte de SENNI AF, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral, en el marco de una “investigación preliminar”
El equipo técnico evalúa la situación particular del NNA, teniendo en cuenta todas sus características específicas, coyuntura temporal, historia, riesgos inmediatos y a largo plazo.
El equipo técnico promueve la participación del NNA y considera su opinión.



El equipo técnico promueve la participación de todos los integrantes de la familia que es responsable del cuidado del NNA y toma en cuenta su opinión.

Se trata de:

Familia de origen Familia extensa (lazos consanguíneos) Familia extensa (lazos afectivos) Otra.

Especifique:

El equipo técnico evalúa el contexto familiar, su condición socioeconómica, su estructura social, su situación de salud mental y psicológica.

El equipo técnico evalúa factores protectores y factores de riesgo y cómo abordarlos.

IV. Resultado de la determinación del ISN en el marco de la “investigación preliminar” desarrollada por SENNIAF

La familia requiere un plan de trabajo integral para fortalecer sus condiciones y capacidades de cuidado debido a que el NNA está en riesgo de perder el cuidado de sus padres.

La familia requiere algún servicio o apoyo aunque el cuidado parental no esté en riesgo.

La familia no requiere ningún tipo de servicio o apoyo y se cierra el caso.

V. Emisión de SENNIAF de “medidas administrativas de carácter provisional”, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral, para preservar la convivencia familiar y comunitaria

El equipo técnico, sobre la base de la investigación preliminar, identifica la necesidad de activar los siguientes apoyos en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral de derechos: económico; de vivienda; de alimentación; cuidado diurno; apoyo terapéutico especializado en violencia; educación positiva; de salud mental; apoyo para la escolaridad; de salud; orientación familiar; apoyos para personas con discapacidad.

Otro:

VI. Implementación y monitoreo de SENNIAF de las “medidas administrativas de carácter provisional” en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral, para preservar la convivencia familiar y comunitaria

El equipo técnico implementa las medidas según lo planificado inicialmente como resultado de la determinación del ISN en el marco de la “investigación preliminar”.

El equipo técnico implementa las medidas con algunos apoyos adicionales que se identifican en el marco de la intervención.

Especifique:

VII. Resultados de la implementación por parte de SENNIAF de las “medidas administrativas de carácter provisional” en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral, para preservar la convivencia familiar y comunitaria

Cumplidos los plazos iniciales (un máximo de seis meses), la familia está en condiciones idóneas para cuidar al NNA y la situación de amenaza al ejercicio de los derechos del NNA ha cesado como resultado de la intervención.

Se cierra el caso.

Cumplidos los plazos iniciales (un máximo de seis meses), la familia aún no está en las mejores condiciones de idoneidad para cuidar al NNA, por lo que SENNIAF prorroga la implementación de las medidas administrativas de carácter provisional, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral (tres meses prorrogables por única vez).

Tras los tres meses, cierra el caso.



PARTE I. MARCO OPERATIVO Y CONCEPTUAL

¿Qué es el “cuidado de la puerta de entrada” del sistema de cuidados alternativos (Gatekeeping)?

En el marco de un sistema de protección integral de derechos, el cuidado de la puerta de entrada es un conjunto de procedimientos organizados, coherentes, regulados y reconocidos por los sectores corresponsables que aseguran que el cuidado alternativo es utilizado solo cuando es absolutamente necesario,¹ en respuesta a la determinación del ISN.

Desde una perspectiva sistémica, el cuidado de la puerta de entrada es una de las prácticas para la garantía del derecho a vivir en familia y comunidad de NNA. Como tal, contribuye a los procesos de desinstitucionalización (DI) y de adecuación del sistema de cuidados alternativos, toda vez que lleva a la práctica el principio de necesidad, principio rector en la aplicación de los cuidados alternativos.

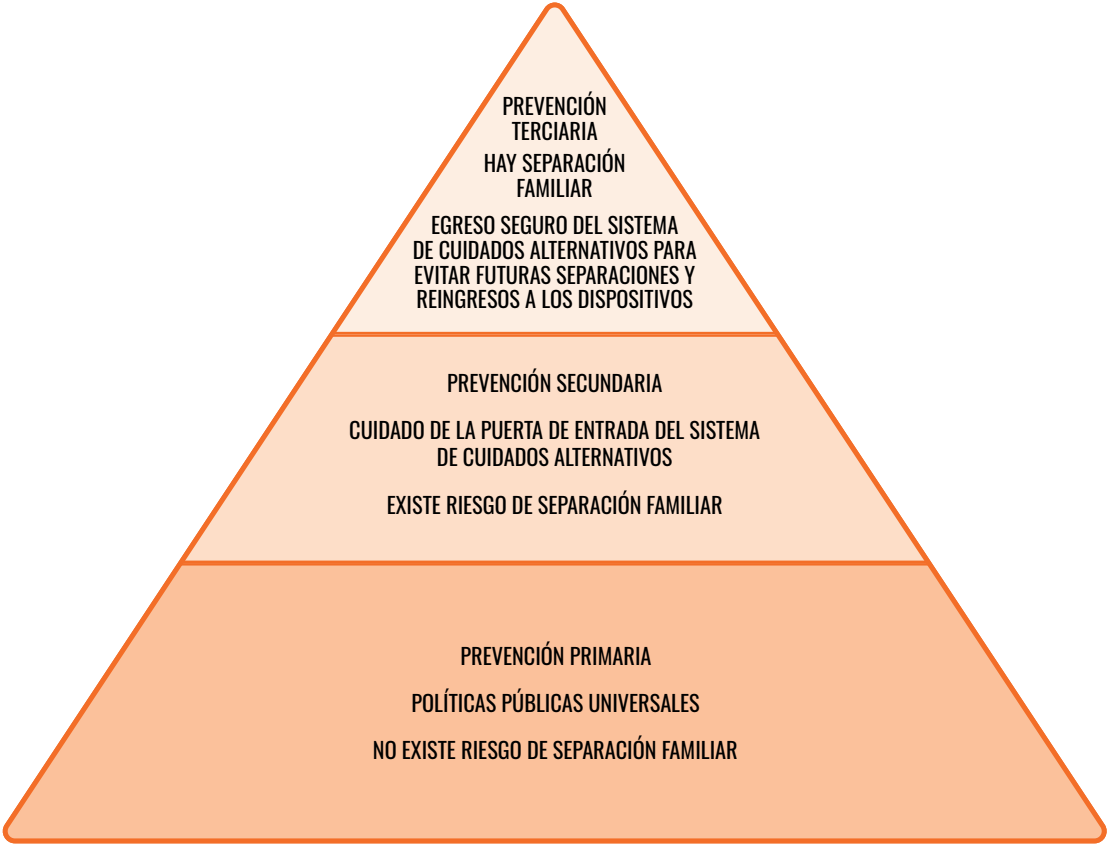
Frente a situaciones de vulneración o amenaza en el ejercicio de derechos de NNA, los organismos responsables de la protección integral de derechos evalúan y determinan el ISN para tomar una decisión sobre la necesidad o no de separación del NNA de su familia de origen. En los casos en los que se haya determinado que responde al ISN continuar la convivencia familiar y comunitaria en su ámbito de origen, los organismos responsables de la protección (lo que incluye a entidades de sociedad civil) diseñan e implementan un plan de intervención a partir del cual el NNA y su familia reciben apoyo integral en forma oportuna, articulada e intersectorial para fortalecer sus condiciones y habilidades de cuidado, evitando la separación.

Causas que pueden dar origen a una separación y la emisión de medidas administrativas excepcionales	Causas que por sí solas no dan origen a una separación y que pueden ameritar la emisión de medidas administrativas provisionales
- Maltrato físico. - Maltrato emocional. - Abuso sexual - Síndrome de Munchausen. - Negligencia. - NNA que ha sido víctima de delito y no resulta protegido por la familia de origen. - Migrante no acompañado. - Negligencia relacionada con el consumo de drogas/ alcohol de los cuidadores. - Abandono. - Inducción a medios virtuales que provoquen lesiones graves, suicidios u homicidios. - Venta, trata, tráfico. - Reducción a la servidumbre, supresión de identidad. - Trabajo forzoso y obligatorio, todos ellos con participación activa, consentimiento o anuencia de la familia de origen.	- Pobreza o pobreza extrema.² - Dificultades en el acceso a servicios básicos (alimentación, salud, educación). - Evasión del hogar. - Problemas de conducta. - Situación de calle. - Migración. - Discapacidad del padre, madre o responsable. - Discapacidad del NNA. - Problemas de salud mental del NNA. - Privación de libertad del padre, madre o responsable. - Embarazo o maternidad en la adolescencia.

1 Cuando exista necesidad de separación, la SENNIAF adoptará medidas excepcionales. “Las medidas administrativas excepcionales son aquellas que, bajo control judicial, deben adoptarse en situaciones de urgencia o de peligro evidente a la dignidad e integridad física o psíquica del niño, niña o adolescente. La separación del niño, niña o adolescente de su familia es una medida administrativa excepcional, adoptada provisionalmente y con control judicial, cuando su medio familiar representa un grave peligro para su salud física, mental, moral, emocional o espiritual...” (Art. 194, Ley 285).

2 “La falta o carencia de recursos materiales de la madre, el padre y la familia consanguínea del niño, niña o adolescente no será causa para declarar su separación del medio familiar” (Art. 194, Ley 285).





Dentro de los niveles de prevención, se trata de un nivel secundario, dado que frente a ciertas dificultades en las condiciones y capacidades de cuidado de la familia, que amenazan o vulneran el ejercicio de derechos de un NNA, la intervención especializada logra cesar la situación de vulneración o amenaza y previene en forma específica e intencionada nuevas vulneraciones. A partir de la evaluación y determinación del ISN, los actores corresponsables del sistema de protección integral de derechos (públicos y pertenecientes a la sociedad civil) actúan intencionada y articuladamente para fortalecer a las familias y prevenir abandonos, separaciones innecesarias y el ingreso al sistema de cuidados alternativos.

La puesta en práctica de esta Guía requiere la adquisición de enfoques para comprender y abordar las distintas temáticas y problemáticas inherentes a la prevención de las separaciones innecesarias, y los componentes que debe tener un plan de trabajo para la preservación segura de la convivencia familiar y comunitaria.

Estos enfoques constituyen orientaciones fundamentales e imprescindibles para la actuación de los equipos preventivos de SENNIAP y los sectores corresponsables de la protección de derechos de NNA que se encuentran en riesgo de perder el cuidado de sus padres.

Es con este marco y enfoque común que deben analizarse los casos y tomarse las decisiones a favor del ISN. De no haber un criterio unificado, se corre el riesgo de tomar decisiones contradictorias, que retrasen posibles soluciones y que sumen nuevas vulneraciones a las vidas de los NNA a quienes se pretende proteger.





Lista de preguntas orientadoras para asegurar la implementación práctica de los enfoques

- Preguntas clave para la aplicación del enfoque de derechos**
¿La preservación de la convivencia familiar y comunitaria de origen de un NNA particular es fundamentada en la garantía de sus derechos? ¿El proceso es parte de un plan para garantizar los derechos que se están viendo amenazados en la convivencia familiar?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque del ciclo vital**
¿Se han identificado las necesidades particulares del NNA teniendo en cuenta su edad y su desarrollo evolutivo? ¿Se tienen en cuenta esas particularidades en la planificación y el desarrollo de la estrategia para preservar la convivencia familiar y comunitaria?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque de género**
¿Se han detectado elementos que indiquen vulneración de derechos en cuanto al género del NNA sobre quien se está considerando la intervención? ¿Se respetan las potenciales condiciones para continuar a cargo del cuidado de NNA por parte de familias monoparentales o de familias diversas?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque intercultural**
¿Se han tenido en cuenta las condiciones relacionadas con la pertenencia cultural, la nacionalidad y la identidad del NNA? ¿Se identifican en los cuidadores las habilidades o desafíos particulares por pertenecer a grupos minoritarios?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque inclusivo y de no discriminación**
¿Se identifican discapacidades o condiciones que requieren apoyo especializado al NNA? ¿Se fortalece a cuidadores que requieran apoyo especializado por tener algún tipo de discapacidad o padecer discriminación por alguna condición particular, en pos de la continuidad de la responsabilidad del cuidado?



Las familias requieren apoyos de diversa índole para poder cuidar y atender satisfactoriamente las múltiples necesidades del NNA. Las acciones de equipos técnicos de SENNIAF en articulación con los sectores corresponsables, dirigidas al fortalecimiento de las condiciones y capacidades de los cuidadores primarios, deben brindarles un rol activo en la toma de decisiones que los afectan. La participación activa del NNA y de las familias garantiza resultados más positivos y satisfactorios que cuando las decisiones las toman exclusivamente agentes externos. Por eso, en esta Guía se destaca la importancia de considerar su interés, su motivación, su implicación, y de estimular su participación activa, estableciendo con ellos una relación colaborativa. Del mismo modo, se requiere una visión del NNA como “sujeto de derechos”, lo que significa fortalecer sus capacidades para comprender y actuar proactivamente en las decisiones que las involucran.



El rol de SENNIAF para el cuidado de la puerta de entrada

La coordinación de los procedimientos para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos es responsabilidad de SENNIAF como autoridad administrativa de protección especializada (Art. 192, Ley 285).

Dentro de los procedimientos administrativos de protección que implementa SENNIAF, esta “...podrá adoptar medidas administrativas de carácter provisional, con la finalidad de prevenir la separación familiar del niño, niña o adolescente, mediante el apoyo a su familia...” (Art. 198, Ley 285).

La Ley 285 faculta a SENNIAF para adoptar medidas administrativas de protección, que son “...un conjunto de intervenciones administrativas, formalizadas y legítimas para garantizar, proteger y restituir los derechos de la niñez y la adolescencia cuando estos se encuentren amenazados o hayan sido violados...” (Art. 193). “...La medida de protección administrativa es una resolución con carácter de acto administrativo, lo cual deberá ser motivado y fundamentado en los hechos, las actuaciones administrativas y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, valorando el interés superior del niño...” (Art. 193).



Para esto, en coordinación con los actores corresponsables, evalúa la situación integral del NNA y su familia y su comunidad de origen, y determina el ISN en el marco de una “investigación preliminar” (Art. 200, Ley 285).

A partir de dicha determinación, en la que construye un conocimiento integral de la situación del NNA, su familia y su comunidad de origen, SENNIAF elabora una estrategia de apoyo a la familia, que es integral e intersectorial y está basada en la singularidad y en la activa participación de las familias y los NNA. Esta estrategia de apoyo se implementa a partir de la emisión de “medidas administrativas provisionales”, “las cuales podrán ser por el término máximo de seis meses calendario, contando desde la fecha de recepción del caso, podrá prorrogarse de forma motivada por un plazo de tres meses y por una sola vez” (Art. 198, Ley 285).

Dentro de la estructura organizativa de SENNIAF, son la DASSP y los equipos preventivos de las Regionales de SENNIAF los responsables de desarrollar los procedimientos para el cuidado de la puerta de entrada, en articulación con los sectores corresponsables.

Particularmente en relación con el mecanismo de la “investigación preliminar”, “en aquellas regiones en que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia no cuente con oficinas, el Ministerio de Desarrollo Social pondrá a su disposición el personal técnico y equipo que se requiera, el cual elaborará el informe correspondiente de la actuación” (Art. 200, Ley 285).

El rol de los sectores corresponsables para el cuidado de la puerta de entrada

Se pueden identificar diversos roles de los sectores corresponsables en el marco de una estrategia para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos coordinada por SENNIAF como autoridad administrativa de protección especializada.

Uno de estos roles es la detección temprana de situaciones de amenaza al derecho a vivir en familia y comunidad, y la coordinación con SENNIAF para su intervención oportuna.³ De esta forma, los sectores corresponsables (públicos y pertenecientes a la sociedad civil), en el marco de sus intervenciones y tareas sectoriales (las que incluyen la adopción de “medidas sociales”), pueden tomar conocimiento de situaciones de amenaza del derecho a vivir en familia. Siendo actores principales en una detección temprana de situaciones, es su responsabilidad articular y solicitar intervención a SENNIAF para que, como autoridad administrativa de protección especializada, tome conocimiento de la situación, evalúe y determine el ISN en el marco de la realización de la “investigación preliminar” y emita “medidas administrativas de carácter provisional”.

Un rol destacado en la detección temprana de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida del cuidado parental está puesto en los albergues –públicos y gestionados por la sociedad civil–, cuyos equipos reciben solicitudes de “ingresos voluntarios” por parte de las familias. Por esta razón, son un actor clave en la implementación de la estrategia de cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos.

3 “El procedimiento administrativo de protección puede iniciarse de oficio, a instancia de parte interesada, por denuncia ciudadana o por referencia de otro organismo público o de la sociedad civil” (Art. 197, Ley 285).



Una vez recibido el caso por parte de SENNIAF, otro de estos roles específicos de los sectores responsables es la contribución al proceso de “investigación preliminar”. La DASSP o el equipo preventivo de la Regional a cargo del procedimiento requerirán diagnósticos específicos para poder desarrollar un diagnóstico integral y determinar el ISN. Por ejemplo, certificados de escolaridad, de tratamientos médicos, árbol genealógico, entre otros. Estos serán oportunamente solicitados a los sectores responsables, que deberán expedirlos en forma ágil, dada la urgencia de la situación.

Finalmente, hay que mencionar el rol de apoyo a las familias desde cada sector para proveer un apoyo integral. Cuando SENNIAF emite las “medidas administrativas de carácter provisional”, todos los sectores de la política pública son corresponsables de la implementación de la intervención preventiva, que SENNIAF coordina, desde la DASSP o el equipo preventivo de la Regional. Cada uno de ellos implementa servicios, recursos, programas que se ponen a disposición y se activan para el apoyo integral a la familia y el NNA.

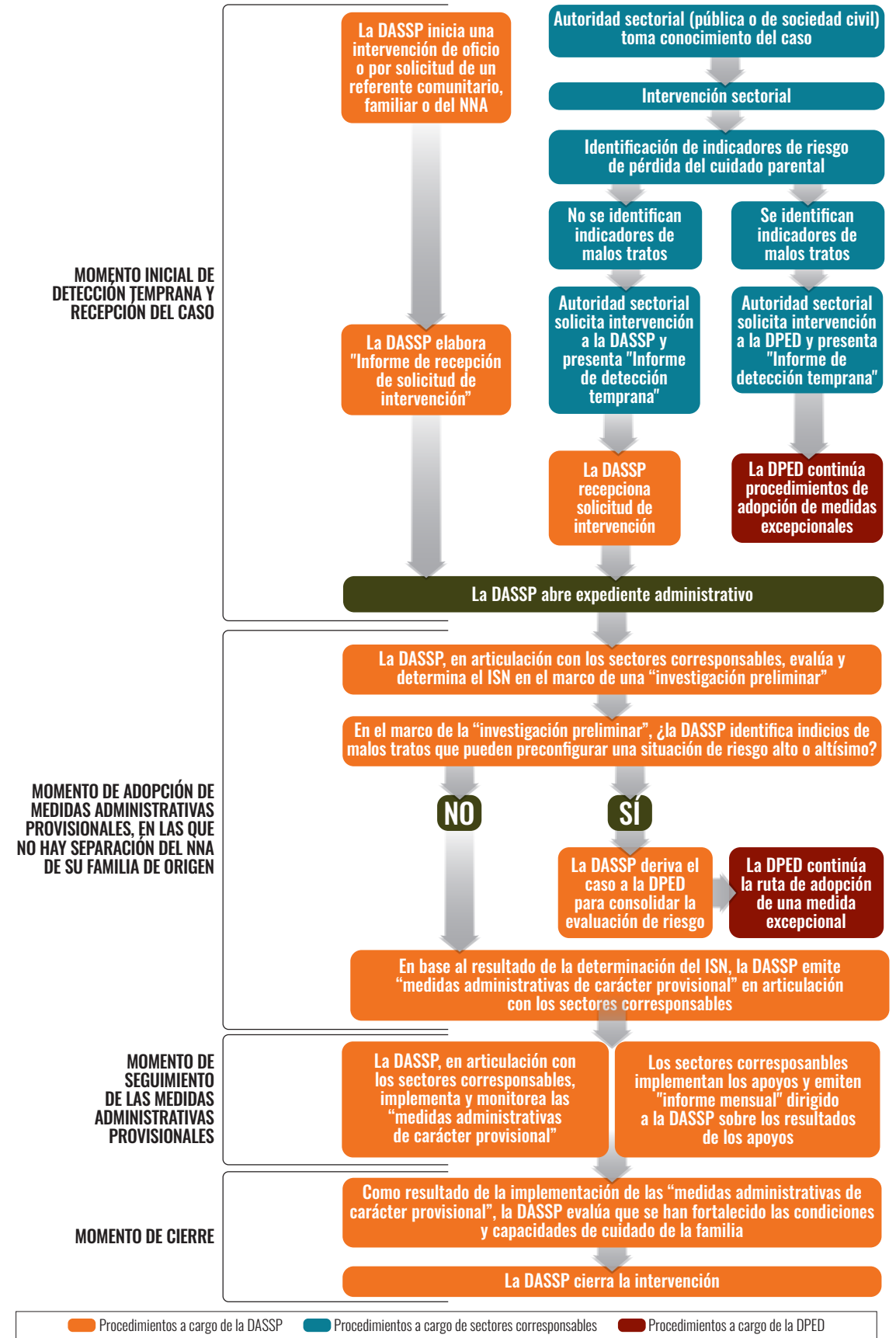
Las entidades gubernamentales y no gubernamentales (aquellas que trabajan a nivel comunitario, realizando tareas de fortalecimiento familiar) están obligadas a proporcionar el apoyo dando acceso a programas, servicios y/o apoyos materiales o económicos. “La entidad que reciba la solicitud de ejecución de una medida de protección o restitución de derechos del niño, niña o adolescente está en la obligación de ejecutarla, de manera oportuna y eficaz” (Art. 204, Ley 285).

La intervención de las entidades gubernamentales y no gubernamentales corresponsables dependerá de los resultados de la investigación preliminar a cargo de SENNIAF –en la que se determina el ISN– y de la consecuente emisión por parte de SENNIAF de “medidas administrativas de carácter provisional”. En ese sentido, la intervención de los organismos corresponsables estará encaminada a brindar servicios de asistencia social, de salud, de educación, de protección social, de cultura, de deporte, y todos aquellos que sean necesarios para garantizar los derechos de los NNA en su ámbito familiar y comunitario de origen, bajo solicitud de SENNIAF en el marco de la emisión de “medidas administrativas provisionales”.

La comunicación constante y el trabajo conjunto de SENNIAF y los equipos de los sectores responsables que colaboren con la estrategia serán de vital importancia para lograr una segura continuidad de la convivencia familiar y comunitaria.



SECUENCIA DINÁMICA DE PROCEDIMIENTOS PARA EL CUIDADO DE LA PUERTA DE ENTRADA DEL SISTEMA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS



PARTE II. LOS ESTÁNDARES Y PROCEDIMIENTOS PARA EL CUIDADO DE LA PUERTA DE ENTRADA

PROCEDIMIENTOS Y ACTORES RESPONSABLES QUE ACTUAN CON ANTERIORIDAD A LA INTERVENCIÓN DE SENNIAF

Los procedimientos reunidos en esta sección son un continuo de intervenciones de SENNIAF (particularmente de la DASSP y los equipos preventivos de las Regionales) y los actores corresponsables de la protección integral de derechos para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos.

Conocimiento del caso e intervención por parte de una autoridad sectorial corresponsable

Los sectores corresponsables de la protección integral de derechos están en permanente contacto con NNA y sus familias en los ámbitos locales de actuación. Estos grupos familiares podrían requerir acciones de apoyo para garantizar el ejercicio de los derechos. Frente a esas situaciones, y desde su intervención sectorial, los organismos corresponsables (públicos o pertenecientes a la sociedad civil) tienen la facultad de ejecutar medidas sociales. Se trata de una acción preventiva temprana que puede incluir articulaciones con otros sectores corresponsables pero sin ingresar al ámbito de la protección especializada de derechos.

“Las medidas sociales son acciones adoptadas como medios para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, y están dirigidas a prevenir y reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad social, a promover la equidad en el acceso a los servicios básicos de calidad, a la satisfacción de las necesidades básicas y a reducir y erradicar las distintas privaciones que afectan al desarrollo pleno de niños, niñas y adolescentes y sus familias” (Art. 134, Ley 285).

Estas medidas sociales pueden ser:

1. “Incorporar a niños, niñas o adolescentes a programas preventivos y/o de desarrollo integral para la atención primaria de factores de riesgo y vulnerabilidad social en su ámbito local.
2. Incorporar a niños, niñas o adolescentes y sus familias a los programas de apoyo social, de fortalecimiento familiar, desarrollo comunitario, educación comunitaria, educación parental, inclusión laboral, entre otros, requeridos para reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad social del ámbito familiar.
3. Incorporar a las familias a programas, dirigidos a asegurar los servicios básicos, a reducir la pobreza y pobreza extrema, las inequidades sociales y las distintas privaciones que afectan el desarrollo pleno de niños, niñas y adolescentes.
4. Asegurar la atención a la salud física, emocional y mental del niño, niña o adolescente.
5. Asegurar la asistencia a centros de educación temprana, maternal y escolar y garantizar el apoyo necesario para asegurar la escolarización completa, promover la continuidad formativa, prevenir el abandono escolar y promover la disciplina basada en el respeto a la dignidad humana.



- 6. Derivar a prestaciones, servicios, atenciones, asistencias socioeconómicas, entre otras acciones necesarias para la efectividad de la prevención con la atención temprana y segura de los factores de riesgo y vulnerabilidad.
 - 7. Según la particular naturaleza de la situación, se podrá adoptar cualquier otra medida social que se considere idónea, con estricto apego al principio del interés superior de la niñez...” (Art. 134, Ley 285).
- “Para la adopción de las medidas, se deberá tomar en cuenta la opinión del niño, niña o adolescente, empleando modos inteligibles y adecuados a su edad y madurez. De lo actuado, las instituciones deberán mantener un registro” (Art. 134, Ley 285).

La detección temprana de situaciones de vulneración o amenaza del derecho a vivir en familia por parte de una autoridad sectorial corresponsable

En el marco de las intervenciones sectoriales –donde se incluye la adopción de medidas sociales–, los organismos corresponsables de la protección integral de derechos identifican situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental, lo que amerita articular con SENNIAF como autoridad administrativa de protección especializada de derechos.

Se trata de la identificación de situaciones y/o contextos que presentan indicadores de riesgo⁴ de pérdida de cuidados del NNA, frente a las cuales las medidas sociales sectoriales adoptadas no son suficientes para fortalecer o adecuar las condiciones y habilidades de cuidado de la familia para garantizar el bienestar y desarrollo integral del NNA.

Determinar la necesidad de articulación con SENNIAF requiere una decisión fundada que se basa en la identificación de indicadores de riesgo de pérdida del cuidado parental y es conducida por personal capacitado para realizar dicha identificación. No es responsabilidad de la autoridad sectorial corresponsable desarrollar un diagnóstico integral de la situación del NNA, su familia y su comunidad de origen. Sí debe proveer insumos a SENNIAF y contar con elementos que justifiquen el ingreso del caso en el subsistema de protección especializada. Asimismo, es su responsabilidad proveer el recurso o servicio que el NNA y la familia requieran y sea de su competencia. Su accionar no debe limitarse solamente a la derivación a SENNIAF.

La identificación de indicadores de riesgo a cargo del sector corresponsable (como elemento clave para decidir la derivación del caso a SENNIAF) se registra, junto con otros elementos, en un “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”. La descripción de los elementos que componen el informe se aborda en la siguiente sección.

La articulación y solicitud de intervención a SENNIAF por parte de una autoridad sectorial corresponsable

Como se ha visto, no toda situación familiar requiere una intervención del subsistema de protección especializada. Cuando se haya determinado esa necesidad a partir de la identificación de los indicadores de riesgo a cargo de personal capacitado, la autoridad sectorial corresponsable (pública o privada) solicitará intervención a SENNIAF.

4 Los indicadores de riesgo serán desarrollados bajo el título “La evaluación y determinación del interés superior del niño en el marco de las ‘investigaciones preliminares’” en la presente Guía.



Cuando la identificación de indicadores de riesgo incluye indicadores de maltrato en NNA que pueden preconfigurar una situación de necesidad de separación, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DPED o al equipo de protección de la Regional, para que realice la evaluación de riesgo y adopte una medida excepcional, en caso de ser necesario. Los procedimientos aplicables no están reunidos en esta Guía.

Cuando, contrariamente, la identificación de indicadores de riesgo no incluye maltrato en NNA, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DASSP o al equipo preventivo de la Regional.

Para ello, elaborará y presentará a la DASSP o al equipo preventivo de la Regional en forma inmediata un “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”. En él se consignará lo siguiente:

- Información completa de localización y contacto del NNA y la familia a cargo del cuidado.
- Antecedentes del caso.
- Identificación de los indicadores de riesgo.

Se trata de un mecanismo necesario para que la intervención guarde coherencia, integralidad, articulación y que el pasaje del NNA hacia el sistema de protección especializada se experimente como una continuidad en la trayectoria.

De omitirse este mecanismo, podrían superponerse actuaciones no informadas y la intervención sería fragmentada o posiblemente incoherente, lo que podría ser revictimizante para los NNA.

La solicitud de intervención (acompañada por el “Informe de detección temprana”) se realizará a través de los siguientes mecanismos:

- Nota de referencia de atención.
- tupista.org (en caso de entidades de sociedad civil).

La comunicación se realizará dentro de las 24 horas de haber tomado conocimiento de la situación de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental.

PROCEDIMIENTOS EN LA INTERVENCIÓN DE SENNIAF

La recepción o captación del caso por parte de SENNIAF

El equipo de la DASSP o el equipo preventivo de la Regional realizan la recepción o captación del caso e inicio de un procedimiento administrativo de protección (en este caso, la emisión de medidas administrativas de carácter provisional) a través de distintas vías, reconocidas en el Art. 197 de la Ley 285:

- Derivación/referencia por parte de un organismo público.
- Derivación/referencia por parte de una entidad civil.
- Solicitud de apoyo por parte de un familiar.
- Solicitud de apoyo por parte de un NNA.
- De oficio (esto es, por iniciativa de la propia SENNIAF).



Como parte del mecanismo de recepción, el equipo verifica que la información contenida en la solicitud sea suficiente para proceder a una intervención. Es decir, que la solicitud esté acompañada del “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”, donde se consignan datos sobre la localización y contacto del NNA y la familia a cargo del cuidado, los antecedentes del caso y la identificación de los indicadores de riesgo. Se trata de elementos clave para una pronta y efectiva actuación de SENNIAF.

Si la información recibida en la solicitud fuera incompleta y ello repercutiera en la agilidad del inicio de una posible intervención, SENNIAF podría pedir, desde una perspectiva de corresponsabilidad de la intervención de protección especializada, que el organismo solicitante complete la información, toda vez que el contacto con el caso ha sido en el marco de una intervención sectorial.

Otro posible canal de detección de situaciones es la solicitud de apoyo por parte de referentes afectivos comunitarios de los NNA, familia de origen, extensa o los mismos NNA frente a una posible amenaza o vulneración de derechos. Los mecanismos son:

- Línea de denuncia ciudadana 311
- tupista.org

En caso de que la referencia o solicitud de intervención se realice en forma presencial, el equipo de SENNIAF efectúa una entrevista inicial en la que, además de contener y orientar a quien realiza la solicitud de intervención, identifica la información mínima necesaria y suficiente para poder intervenir. Para ello, SENNIAF cuenta con espacios adecuados que aseguren la privacidad y confidencialidad en el proceso de entrevista. La información relevada se registra en un “Informe de recepción de solicitud ciudadana de intervención”.

Adicionalmente, cuando la solicitud de apoyo la realiza un NNA por una situación propia o ajena, el personal capacitado de la DASSP o la Regional desarrolla la entrevista en un espacio amigable y proporciona al NNA información clara, sencilla y comprensible sobre los procedimientos, con un lenguaje adecuado a su edad y su grado de madurez. La metodología se debe centrar en escuchar y dar lugar a la participación, a sus voces y otras formas de expresión. Los NNA deben advertir la importancia de su participación. Cuando la necesidad lo requiera, se debe contar con la asistencia de un traductor o intérprete.

Finalmente, otra vía de inicio de los procedimientos de protección por parte de los equipos de SENNIAF es la actuación de oficio, es decir, por iniciativa propia. Las intervenciones en curso pueden ser oportunidades para identificar situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental de un NNA.

Sea cual fuere la vía de recepción o captación de un caso, dentro de las 24 horas a partir de su conocimiento, la DASSP realiza la apertura de un expediente mediante un acta que dará inicio al procedimiento de protección administrativa.

La evaluación y determinación del interés superior del niño en el marco de las “investigaciones preliminares” a cargo de SENNIAF

“Cuando la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia tenga conocimiento de un hecho que requiere intervención administrativa, procederá a investigarlo para usar la medida de protección



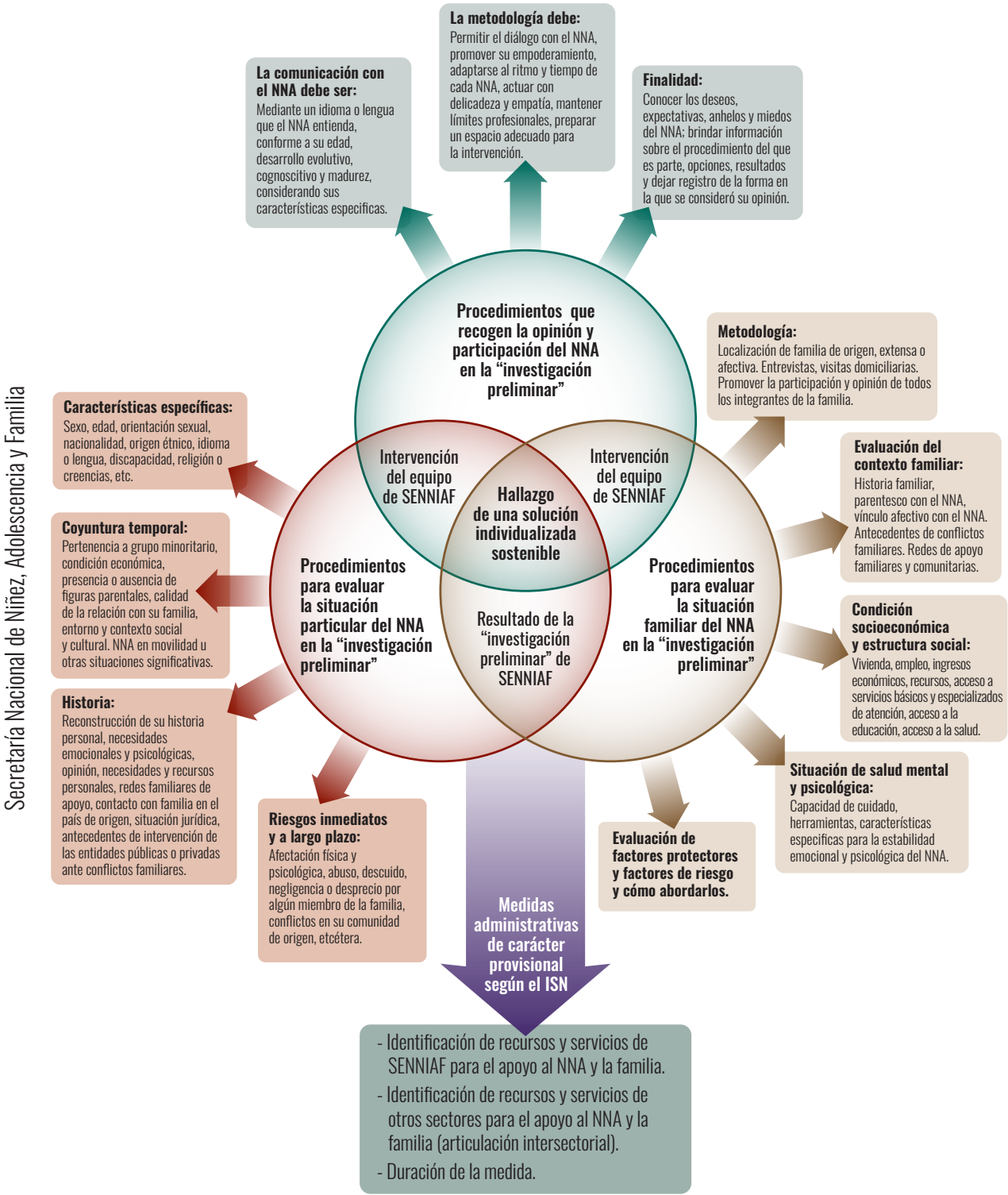
que corresponda” (Art. 200, Ley 285). De esta forma, una vez recibido o captado el caso, y habiendo abierto un expediente mediante acta administrativa, la DASSP o el equipo preventivo de la Regional realizan, en articulación con los sectores corresponsables, una “investigación preliminar” para evaluar y determinar el ISN.

“Las investigaciones preliminares consistirán en visitas al domicilio o lugar donde se encuentra el niño, niña adolescente; citaciones personales y entrevistas al padre, madre o responsable legal, así como cualquier otra persona que tenga conocimiento o guarde relación con los hechos denunciados” (Art. 200, Ley 285). La metodología de evaluación está basada en los enfoques aplicables en los procesos de cuidado de la puerta de entrada (enfoque de derechos, del ciclo vital, de género, intercultural, inclusivo y de no discriminación y sistémico). Estos enfoques constituyen orientaciones fundamentales e imprescindibles para la actuación. Es con este marco y enfoque común que debe desarrollarse la “investigación preliminar” y determinar el ISN para luego poder tomar decisiones fundadas.

El ISN es una consideración primordial. Su cumplimiento práctico constituye una guía para los procedimientos y se debe garantizar su aplicación en la toma de decisiones que afecten a la niñez. Supone la máxima satisfacción posible de todos sus derechos, por lo que, en caso de existir contradicciones o dudas para tomar decisiones, el criterio que debe primar es la elección del camino que mejor responda a sus necesidades.



CIRCUITO PARA LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CUIDADO DE LA PUERTA DE ENTRADA DEL SISTEMA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS DE SENNIAC



Tal como se ve en la infografía, la determinación del ISN requiere la aplicación de procedimientos que aseguren:

1. La participación del niño, niña o adolescente y la consideración de su opinión

La metodología se centra en escuchar y dar lugar a la participación efectiva del NNA. Conforme la edad y el desarrollo de cada uno, se le brinda plena participación en los distintos procesos por los que transita, dando lugar a su voz y otras formas de expresión. Los equipos de SENNI AF, en este caso particularmente los equipos de la DASSP y los equipos preventivos de las Regionales, deben contar con profesionales especializados para promover tal participación. Para que esta sea posible, se proporciona información clara, sencilla y comprensible sobre los procedimientos. Cuando la necesidad lo requiera, se brinda la asistencia de un traductor o intérprete. Los NNA deben advertir la importancia de su participación.

Es clave comprender la importancia que tiene la escucha activa entendida como un estándar o principio. Es necesario atender plenamente y de forma activa aquello que los NNA ponen de manifiesto. Garantizar su derecho a ser escuchados y que su opinión sea tenida en cuenta implica que los equipos generen espacios adecuados para que tanto ellos como el profesional a cargo se encuentren en condiciones materiales y subjetivas de expresarse y escuchar.

Para que la escucha sea activa, se requiere empatía, que es la capacidad de ponerse en el lugar del otro para poder comprenderlo. El equipo de SENNI AF debe destinar el tiempo suficiente, en entrevistas preferentemente abiertas, para escuchar y observar, para que la participación del NNA sea genuina y pueda ser interpretada correctamente por el profesional que realiza el ejercicio de escucha.

A continuación, se comparte una serie de pautas mínimas concretas para la preparación de los ámbitos de escucha y las metodologías a emplear. En su conjunto, constituyen mecanismos que ofrecen la salvaguarda de los NNA involucrados en los procedimientos.

Pautas para los procedimientos de determinación del ISN en el marco de una “investigación preliminar”

- Se deben utilizar metodologías apropiadas para el acercamiento al NNA; las más importantes son la entrevista y la observación.
- Preferentemente la entrevista tiene que ser abierta y desarrollarse en un tiempo prolongado, que permita establecer la confianza necesaria y posibilite al NNA expresarse.
- Se debe garantizar la confidencialidad de la información que compartirá el NNA.
- Se debe aclarar el motivo de la intervención, para qué se está trabajando y la importancia de su participación.
- Es importante evitar la multiplicidad de interlocutores.
- El NNA debe disponer de una persona de confianza para expresarse en cualquier momento en que lo necesite durante todos los procedimientos.
- Se debe garantizar al NNA el acceso a los registros de SENNI AF y, si fuera necesario, de otras entidades con las que se articule, proveyendo asistencia cada vez que lo requiera.

2. La evaluación de la situación de la familia y la idoneidad del cuidado

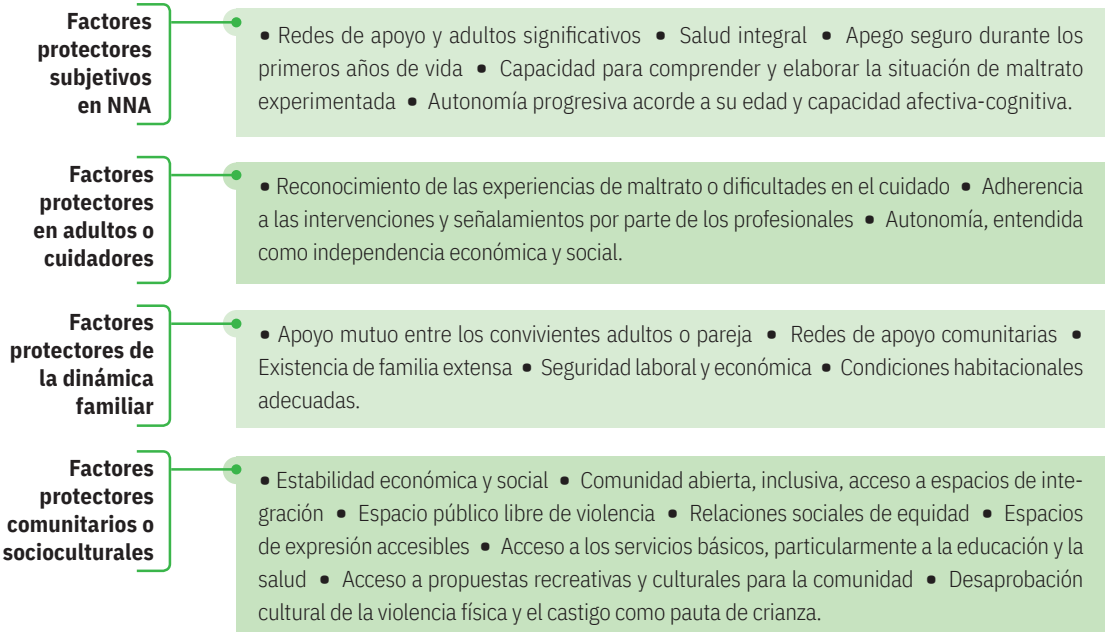
El objetivo de esta valoración es determinar la idoneidad de la familia para ejercer el cuidado apropiado del NNA; esto es, en un ambiente estable, seguro, libre de malos tratos, que asegure el bienestar y desarrollo integral del NNA.



Durante la evaluación, los equipos de SENNIAF deben buscar la existencia de indicadores de malos tratos en todos sus tipos⁵ y determinar el nivel de riesgo que implica sostener la convivencia familiar y comunitaria del NNA en su ámbito familiar y comunitario de origen. La valoración del riesgo implica realizar cierta predicción sobre la posibilidad de que en un futuro se produzca una situación de vulneración de derechos durante la convivencia familiar que provoque un daño y afecte el bienestar, la seguridad y el desarrollo integral del NNA. Para predecirlo, el equipo a cargo se basa en los antecedentes del caso y la información de la situación actual del NNA y su entorno familiar y comunitario, y analiza en forma integral los factores de riesgo y los factores de protección. Estos últimos se refieren a las fortalezas o aspectos positivos que ayudarían a una evolución positiva de la familia en la construcción de mejores condiciones y habilidades de cuidado que aseguren el bienestar y desarrollo integral del NNA. Por su parte, los factores de riesgo son indicios sobre la posibilidad de que se sostengan o acontezcan en el futuro condiciones y conductas de cuidado no idóneas para el desarrollo integral del NNA, basadas –por ejemplo– en malos tratos y la presencia o ausencia de factores de protección.

A continuación, se identifican algunos factores de protección y factores de riesgo:

FACTORES PROTECTORES FAVORABLES A LA PREVENCIÓN DE LA SEPARACIÓN O PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL

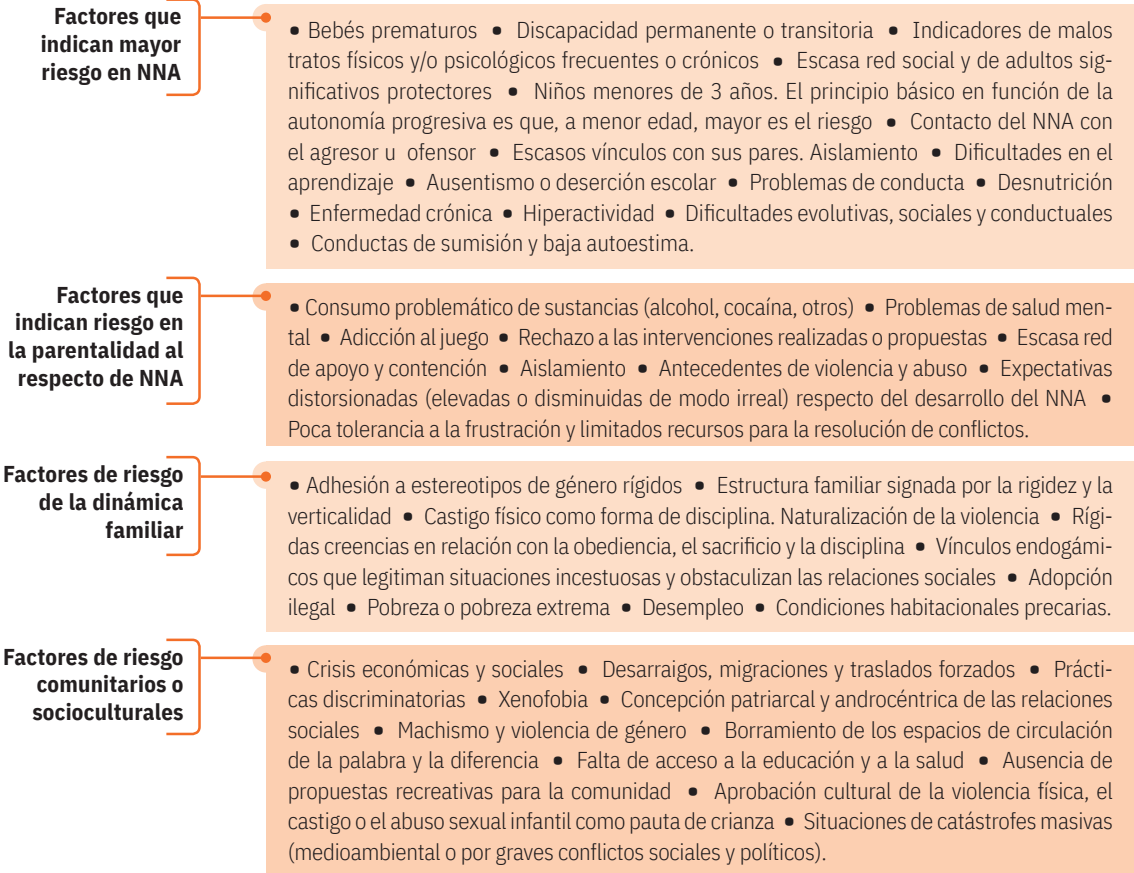


Fuente: Volnovich (2023)

5 En caso de identificarse indicadores de malos tratos en cualquiera de sus tipos, en el marco de las “investigaciones preliminares”, los equipos de SENNIAF determinarán la necesidad de adoptar una medida de protección excepcional dependiendo del nivel de riesgo. Si se trata de procesos de adopción de medidas excepcionales que requieren una actuación inmediata, la evaluación realizada en un primer momento de la “investigación preliminar” es considerada una “evaluación inicial” que se efectúa con premura para determinar la necesidad de protección. Transitado el momento de urgencia, se realizan las evaluaciones de carácter diagnóstico, para lo cual la Ley 285 plantea un plazo máximo de un mes. Para más información sobre los indicadores de malos tratos y los procedimientos de protección especializada cuando hay necesidad de separación, consultar la herramienta “Sistematización de estándares y procedimientos para la protección especializada según perfiles específicos de casos”.



INDICADORES DE RIESGO DE SEPARACIÓN O PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL



Fuente: Volnovich (2023)

La existencia de factores de riesgo por sí sola no indica la falta de condiciones o habilidades para brindar un cuidado idóneo. Para definir el riesgo, se requiere un trabajo de análisis e integración de los factores de riesgo y los factores de protección por parte de los equipos de SENNIAT a cargo de la determinación del ISN.

El riesgo puede ser muy alto, alto, moderado o leve. También podría no existir riesgo y tratarse de una familia idónea para el cuidado, en la que no hay necesidad de emitir medidas administrativas de protección. Los procedimientos que reúne la presente Guía son aplicables en casos de riesgo leve o moderado, en los cuales es necesario emitir medidas administrativas provisionales. Los casos de riesgo grave o muy grave no están reunidos en esta Guía; requieren la emisión de medidas excepcionales con base en la aplicación de otras herramientas de política pública con las que cuenta SENNIAT: la guía para la adopción de medidas excepcionales, el modelo de expediente único para el NNA en albergue, la guía para la aplicación del expediente único, entre otras.

Cuando, en el marco de la investigación preliminar, la DASSP identifica indicadores de maltrato en NNA que pueden preconfigurar una situación de necesidad de separación (riesgo grave o muy grave), deriva el caso a la DPED para que confirme el nivel de riesgo detectado por la DASSP, consolide el proceso de investigación preliminar y adopte, en caso de ser necesario, una medida excepcional.



SIN RIESGO	• No se identifican situaciones de malos tratos • No hay daño en el desarrollo integral del NNA • Los cuidadores primarios cuentan con herramientas de educación positiva • Si existieran dificultades, los cuidadores estarían implicados y favorecerían las intervenciones de los equipos • No es necesario emitir una medida administrativa.
RIESGO LEVE	• Situaciones de malos tratos aisladas, sin una recurrencia • Ausencia de un daño significativo a nivel físico, psíquico y cognitivo • Cuidadores primarios implicados: reconocen sus dificultades, lo que favorece las intervenciones de los equipos • Es necesario emitir una medida administrativa provisional con establecimiento de mecanismos para superar el nivel de riesgo y monitorear el cumplimiento de las pautas de mejora.
RIESGO MODERADO	• Situaciones de malos tratos frecuentes, ya que responden a pautas rígidas y estables de relación entre el NNA y los cuidadores primarios • Presencia de un daño que afecta la integridad psico física del NNA • Existe un compromiso significativo en una o más áreas del desarrollo • Cuidadores primarios: reconocen sus dificultades, pero no se muestran implicados en la situación o no existe una problematización del daño que sus conductas o comportamientos generan en el desarrollo integral del NNA • Los adultos pueden llevar adelante las intervenciones propuestas por los equipos, generando modificaciones a mediano plazo • No es estrictamente necesario emitir una medida administrativa excepcional; puede preservarse la convivencia familiar, particularmente cuando se identifica un factor protector de cuidado.
RIESGO ALTÍSIMO	• Episodios de malos tratos con una frecuencia alta, ya que los cuidadores primarios tienen su capacidad de cuidado anulada • Implican un riesgo cierto o inminente para el NNA • En estos casos, es imprescindible la protección y el resguardo del NNA • El abuso sexual siempre será considerado un riesgo grave • Es necesario emitir una medida administrativa excepcional.

3. La participación de todos los integrantes de la familia que son responsables del cuidado del niño, niña o adolescente y la consideración de su opinión

En el transcurso de la determinación del ISN, al igual que el NNA, las familias tienen la posibilidad de decidir en cuanto al apoyo que recibirán para preservar la convivencia familiar y comunitaria. Para ello, deben contar con un asesoramiento claro y preciso, con el fin de tomar decisiones informadas y consentidas. Los equipos de SENNIAF no deben juzgar ni prejuzgar la situación familiar ni tener una visión estigmatizante de la familia que atraviesa ciertas dificultades en el cuidado. Es importante generar un ambiente de confianza y seguridad, teniendo en cuenta los tiempos subjetivos de las personas, sabiendo que quizá esta no es la primera intervención de la que son parte.

4. La evaluación de la situación particular del niño, niña o adolescente

Todas las características del NNA deben ser tenidas en cuenta para determinar el ISN. La perspectiva de intervención es la del “caso por caso”, basada en la singularidad de cada uno. No hay “recetas” que se apliquen a todos los NNA por igual. Cada una de sus características y sus atributos personales (sexo, edad, etnia, lengua, discapacidad, entre otras) son respetados y considerados para las actuaciones de los equipos técnicos que se basan en la determinación del ISN, donde la evaluación de la situación particular del NNA es uno de los elementos. Para ello, los equipos de SENNIAF respetan la autonomía progresiva del NNA, su vida privada y su historia personal; consideran sus intereses, gus-



tos, expectativas, motivaciones y preferencias. Asimismo, perciben las necesidades y las demandas del NNA, responden de forma eficiente y adecuada, considerando el contexto sociocultural del que procede y los factores que afectan tanto la expresión como la interpretación de los contenidos de sus expresiones.

El resultado de la evaluación y determinación del interés superior del niño

Los resultados de las distintas instancias evaluativas y la información relevada deben ser analizados e interpretados complementariamente, desde una perspectiva integral de las familias y personas significativas, considerando en todos los casos sus capacidades de cuidado, sus fortalezas y debilidades, y las necesidades que tienen para hacerlo con eficacia. Se trata de una toma de decisiones argumentada, justificada o “motivada” en términos de la Ley 285: “Las autoridades administrativas tienen el deber de motivar jurídicamente de manera sucinta los hechos y fundamentos de derecho de sus decisiones, salvo las de mero trámite. La simple mención de las pruebas y la petición de las partes o las exposiciones genéricas no suplen la motivación jurídica” (Art. 201).

Los resultados del análisis y la evaluación realizada deben asentarse en el expediente, dentro del “Informe de resultados de la investigación preliminar”. Este informe también debe contener las medidas administrativas provisionales aplicables al caso, la forma en la que serán aplicadas y las autoridades con las que se coadyuvará para cumplirlas.

La emisión de “medidas administrativas de carácter provisional”, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral

Una vez determinado el ISN, este se debe tener como referencia para la toma de decisiones, y las medidas administrativas provisionales que se emitan deben estar en coherencia y responder a dicha determinación.

Los equipos de la DASSP y de las Regionales formalizan la emisión de medidas administrativas de carácter provisional a través de una resolución con carácter de acto administrativo, fundada en la determinación del ISN, en la que queda establecida la duración de la medida y la periodicidad del seguimiento.

Las medidas administrativas provisionales podrán tener una duración máxima de seis meses calendario, contando desde la fecha de recepción del caso por parte de SENNIAF, y podrán prorrogarse de forma motivada una sola vez (Art. 198, Ley 285). Si bien, como se ve, la Ley establece los plazos máximos, el equipo de SENNIAF planifica la implementación de las medidas administrativas de carácter provisional a partir de la determinación del ISN, sobre el cual se construyen los objetivos de la intervención preventiva y las acciones para lograr la preservación de la convivencia familiar y comunitaria. Esos plazos están relacionados con el tiempo previsto para que la familia se fortalezca y adquiera las condiciones, herramientas y aptitudes de cuidado en función de asegurar el bienestar integral del NNA. Si bien estos plazos se establecen en la planificación inicial (a partir de la determinación del ISN), en el marco de la implementación y el seguimiento estos se revisan a la luz de los avances logrados, confirmando o modificando la temporalidad proyectada. El cumplimiento de los compromisos asumidos por la familia es uno de los aspectos que pueden condicionar los plazos previstos.



Para emitir una prórroga, el equipo de la DASSP o de la Regional realiza una valoración del proceso de apoyo integral, sus avances, resultados y los desafíos aún pendientes para el fortalecimiento de la familia.

Al tratarse de una intervención cuya finalidad es prevenir la separación familiar del NNA mediante el apoyo integral a la familia, las medidas administrativas que emite SENNI AF promueven la puesta en marcha de programas, recursos y servicios de los sectores corresponsables públicos y de sociedad civil. Estos amplían o se suman a los apoyos que los sectores ya estaban brindando a la familia a partir de su intervención sectorial inicial en la que detectan, de forma temprana, la amenaza de pérdida del cuidado parental.

Ya se han identificado, a modo de ejemplo, los programas, recursos y servicios de los sectores corresponsables públicos y de la sociedad civil. En la sección “Conocimiento del caso e intervención por parte de una autoridad sectorial corresponsable”, puede verse un listado (no exhaustivo) de estos.

La implementación y seguimiento de las “medidas administrativas de carácter provisional” a cargo de SENNI AF, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral

Cuando SENNI AF emite las “medidas administrativas de carácter provisional”, todos los sectores de la política pública son corresponsables de implementar la intervención preventiva, que SENNI AF coordina. Estos sectores, con anterioridad a la intervención de SENNI AF, han brindado apoyos a la familia y el NNA a través de medidas sociales.

Siendo oportuna y necesaria la emisión de medidas administrativas de carácter provisional por parte de SENNI AF, las entidades gubernamentales y no gubernamentales (aquellas que trabajan a nivel comunitario, realizando tareas de fortalecimiento familiar) amplían sus apoyos a partir de la intervención de SENNI AF.

“La entidad que reciba la solicitud de ejecución de una medida de protección o restitución de derechos del niño, niña o adolescente está en la obligación de ejecutarla, de manera oportuna y eficaz” (Art. 204, Ley 285). Las medidas emitidas en articulación con los sectores corresponsables promueven el fortalecimiento de la familia en su rol de cuidado, siempre respetando y promoviendo su autonomía y autodeterminación, y aseguran el bienestar integral del NNA en su ámbito familiar y comunitario de origen.

El equipo de SENNI AF brinda a los actores partícipes un rol activo en el proceso administrativo del cual son parte. En ese sentido, el equipo de SENNI AF debe asegurar que el NNA y su familia conozcan y hayan acordado las medidas administrativas que fueron emitidas, porque su implementación o puesta en práctica requiere una “apropiación” del proceso al afectar su situación individual y familiar.

También es necesario asegurar que conozcan y acuerden con la estrategia de seguimiento, que implica la evaluación periódica de los avances y resultados esperados. La evaluación es parte de la intervención, no se trata de un proceso separado. En la medida en que SENNI AF apoya a la familia, construye espacios de escucha y evalúa junto con el NNA y su familia el proceso de fortalecimiento familiar. El equipo monitorea el acceso a los programas, servicios o recursos que se han activado a partir de la emisión de las medidas administrativas provisionales. También evalúa si la familia pudo



modificar algún patrón de conducta/comportamiento o una condición de cuidado, determinando que se haya identificado como riesgoso en la valoración de idoneidad de la familia; verifica la seguridad y estabilidad de los vínculos afectivos entre el NNA y la familia, y controla los factores de riesgo que se podrían haber identificado en la determinación del ISN.

El seguimiento se desarrolla mediante visitas domiciliarias y entrevistas individuales y grupales, y puede complementarse con llamadas telefónicas con el NNA y la familia. La DASSP o el equipo preventivo de la Regional deben asegurar que se está desarrollando un apoyo presencial, según lo planificado. Esto es indispensable para dar continuidad a las medidas administrativas provisionales que hayan sido dictadas; por ejemplo, el seguimiento psicológico, de salud o educativo del NNA.

Identificación de señales de alerta en el seguimiento

En el marco del seguimiento, el equipo técnico de SENNIAF podrá detectar señales de alerta que deben ser atendidas a fin de que no se complejice la situación y pueda ocurrir una revictimización del NNA dictándose una medida excepcional que podría haberse evitado.

Algunos ejemplos de señales de alerta son:

- La familia deja de contestar el teléfono o cambia de domicilio sin comunicarlo.
- La familia no cumple con los acuerdos establecidos sobre los que se sostiene la preservación familiar y comunitaria.
- El NNA demuestra falta de apego con sus cuidadores primarios.
- Se ven signos de descuido, pero no un abuso que implique tomar una medida de separación inmediata.
- Algún área del desarrollo integral del NNA se ve afectada o no evoluciona de acuerdo con lo esperado.
- Los resultados planificados no son los alcanzados.

Respecto de la articulación con los sectores corresponsables, en la ejecución del seguimiento, la DASSP o el equipo preventivo de la Regional deben articular con estos para monitorear que los apoyos necesarios identificados estén siendo accesibles al NNA y su familia en tiempo y forma. Para ello, la Ley 285 establece un mecanismo formal de comunicación, a partir del cual la entidad encargada de ejecutar una medida administrativa debe remitir a la SENNIAF un “Informe mensual sobre el cumplimiento y la evolución de la situación del niño, niña o adolescente” (Art. 205, Ley 285). Llamados telefónicos o entrevistas también pueden aplicarse como mecanismos de seguimiento complementario con miembros de la comunidad y con los profesionales de las entidades con las cuales se articula.

Con la finalidad de mantener un registro del seguimiento periódico realizado, el equipo de SENNIAF debe dejar constancia de la información de cada una de las acciones que lleve a cabo. Esta información debe ser agregada al expediente del NNA.

La duración del seguimiento se extiende por todo el período que dure la implementación de las medidas administrativas provisionales.



Pautas operativas para el seguimiento

- Establecer plazos y periodicidad de las acciones de seguimiento y planificar cómo se realizan tanto las que involucran al NNA y su familia como aquellas que comprenden a los sectores corresponsables y la comunidad.
- Supervisar el cumplimiento de la implementación de las medidas administrativas emitidas y cómo ello impacta en las condiciones y habilidades de cuidado: acceso a programas, recursos y servicios a los que hayan sido orientados.
- Evaluar la estabilidad y seguridad del cuidado, identificando las dificultades que puedan ponerlo en riesgo.
- Monitorear las condiciones de cuidado, la adaptación del NNA y la familia a los cambios que podrían haber surgido en la organización y dinámica familiar a partir de la emisión de medidas administrativas provisionales.
- Acompañar el fortalecimiento de vínculos afectivos entre el NNA y la familia, así como con otros referentes significativos.
- Propiciar espacios de escucha y participación dirigidos al NNA y a su familia, asegurando el contacto y la comunicación efectiva con el equipo de SENNIAF.
- Registrar las acciones de seguimiento.

Los resultados de la implementación de las “medidas administrativas de carácter provisional” y cierre de la intervención

El equipo de la DASSP o el equipo preventivo de la Regional cierran el caso cuando se han cumplido los plazos, evalúan que ha sido superada la situación de amenaza al ejercicio pleno de los derechos del NNA y se ha logrado construir un ámbito estable, seguro e idóneo para el cuidado y la garantía del desarrollo integral del NNA.

Para tomar una decisión sobre el cierre, es necesario realizar una nueva valoración de la idoneidad del cuidado de la familia, volviendo a analizar en forma integral los factores protectores y los factores de riesgo. Debe constatarse que la condición de idoneidad es sostenible en el tiempo y que las amenazas a la vulneración de derechos que originaron la intervención preventiva no volverán a hacerse presentes. Además, es necesario valorar si los apoyos provenientes de todos los sectores corresponsables están funcionando, son accesibles a la familia y contribuyen a la construcción de las condiciones de idoneidad familiar.

La aplicación de prórroga de las medidas administrativas provisionales (máximo de tres meses) puede realizarse si la familia aún no está en condiciones idóneas para cuidar al NNA y la situación de amenaza al ejercicio de los derechos aún no ha cesado como resultado de la intervención.

El equipo de SENNIAF emite un informe de cierre de las medidas administrativas provisionales y cierra el expediente.



Pautas para el cierre del caso

El equipo de SENNIAF está en condiciones de cerrar el caso cuando:

- El NNA ha permanecido con su familia de origen, se ha realizado el seguimiento según lo programado y las causas que motivaron la intervención ya no se detectan.
- Ya no existe una situación de amenaza a la vulneración de derechos para el NNA.
- La familia se encuentra inserta en un sistema de redes suficiente para cubrir sus necesidades, cuenta con apoyo de la familia extensa y de la comunidad.
- No se detectan situaciones de violencia, se descartan indicadores de malos tratos en todas sus formas.
- El NNA muestra que siente seguridad, estabilidad, contención en su ámbito familiar.
- Las medidas administrativas provisionales se han llevado a cabo satisfactoriamente, lo que significa que los sectores corresponsables están proporcionando los servicios públicos o privados que han sido activados a lo largo de toda la intervención intersectorial.

Finalmente, y a modo de síntesis, en el siguiente cuadro se diferencian las características principales de un proceso seguro de preservación de la convivencia familiar y comunitaria del que no lo es. La falta de procedimientos que creen las condiciones y habilidades de cuidado para continuar la convivencia familiar constituye revictimización, con lo que se acumulan nuevas vulneraciones de derechos.

Preservación de la convivencia familiar y comunitaria segura	Preservación de la convivencia familiar y comunitaria no segura
• Planificada, oportuna. • Integral e intersectorial. • Basada en la determinación del ISN (fundamentación), en el marco de la investigación preliminar. • Basada en la singularidad del NNA. • Con la participación de la NNA y de la familia de origen, con escucha activa. • Evaluación integral de las condiciones y habilidades de cuidado de la familia de origen. • Identificación y asignación de apoyos para la familia (psicológicos, salud mental, económicos o materiales) en el marco de la emisión de medidas administrativas provisionales. • Esquema de seguimiento definido.	• No planificada, intervención tardía. • Suposición de intervenciones, sin una visión integral del proceso preventivo. • Sin haber determinado el ISN, sin ningún tipo de fundamentación. • Esquema de intervención basado en “recetas” aplicables a todos los casos por igual. • Sin considerar la opinión y participación de la NNA ni de la familia de origen. • Sin un conocimiento integral de las condiciones y habilidades de cuidado de la familia de origen. • Falta o insuficiencia en la identificación de necesidades de apoyo a la NNA y la familia de origen. • Sin un esquema de seguimiento definido.



BIBLIOGRAFÍA

Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/convencion_sobre_los_derechos_del_nino_final.pdf

Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Disponible en: https://relaf.org/Espanol_Directrices_CDDHH.pdf

Ley 285 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29477_C/90195.pdf

Ley 46 General de Adopciones de la República de Panamá. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27332_A/42156.pdf

RELAF (2021). *Revisión técnica de estándares de calidad de los procesos especiales de niños, niñas y adolescentes con medida de cuidado alternativo*. Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panamá-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

RELAF y UNICEF (2011a). *Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Tu derecho a vivir en familia, y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir*. Disponible en: <http://www.relaf.org/Versionnininos.pdf>.

RELAF y UNICEF (2011b). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*. Disponible en: https://www.relaf.org/Directrices_VA.pdf.

RELAF, MIDES, SENNIAF y UNICEF (2022). *Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergues en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización. Avanzando en la implementación de la Ley 285 de 2022*. Disponible en: https://relaf.org/expediente_unico_NNA_%20en_albergues_aplicacion_Guia_Panamá.pdf

RELAF, SENNIAF y UNICEF (2021). *Desinstitucionalización. Guía de procedimientos*. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/3791/file/Gu%C3%ADa%20de%20procedimiento%20.pdf>

SENNIAF (2014). *Resolución 005 de 2014 [SENNIAF] por la cual se aprueba el Manual de Organización y Funciones de la SENNIAF*. Disponible en: [file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20\(3\).pdf](file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20(3).pdf)

SENNIAF (2022). *Expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue*. Disponible en: https://relaf.org/Expediente_unico_NNA_en_albergues_Modelo_Panamá.pdf

SENNIAF, UNICEF y F-ODM (2012). *Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá*. Disponible en: https://www.relaf.org/biblioteca/Protocolo_Albergues_Panamá.pdf

Volnovich, Jorge (2022). *Compendio de buenas prácticas en el abordaje de los malos tratos hacia las niñas y adolescencias*. Documento de trabajo, no publicado.



GUÍA PARA LA GESTIÓN
DE CASOS EN LOS QUE HAY
AMENAZA DE SEPARACIÓN
O PÉRDIDA DE CUIDADO
PARENTAL

Documento técnico de procedimientos
y estándares para el cuidado de
la puerta de entrada del sistema de
cuidados alternativos




REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA


REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL



GUÍA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Documento técnico de estándares y procedimientos para el abordaje de situaciones que implican la separación de la familia de origen y la provisión de cuidado alternativo temporal



SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL



INDICE

FICHA TÉCNICA 3

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS 4

TÉRMINOS CLAVE 5

PRESENTACIÓN 6

OBJETIVOS DE LA GUÍA 8

PARTE I. MARCO OPERATIVO Y CONCEPTUAL 9

 ¿Qué es una medida de protección excepcional? 9

 El rol de SENNIAF y los sectores corresponsables del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la adopción de medidas de protección excepcional 13

 Secuencia dinámica de procedimientos para la adopción de medidas de protección excepcional..... 15

PARTE II. LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PRÁCTICA BASADOS EN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS APLICABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL 16

 La detección temprana por parte de una autoridad sectorial corresponsable y la solicitud de intervención a la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF 16

 La derivación de la DASSP a la DPED..... 17

 La solicitud de apoyo por parte de un familiar, un referente afectivo o el niño, niña o adolescente..... 17

 La recepción del caso por parte de la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF..... 18

 La evaluación y determinación del interés superior del niño en el marco de las “investigaciones preliminares”, con énfasis en la evaluación de riesgo a cargo de SENNIAF 19

 La adopción de una medida excepcional a cargo de la Dirección de Protección Especial de Derechos, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral..... 25

 La selección de la modalidad de cuidado alternativo idóneo para el niño, niña o adolescente 27

 La integración del niño, niña o adolescente en el cuidado alternativo 28

BIBLIOGRAFÍA 30



FICHA TÉCNICA

Dirección: Matilde Luna
Coordinación de contenidos y redacción: María Sánchez Brizuela
Consultor especialista: Jorge Volnovich
Responsable por RELAF: Matilde Luna, Directora
Responsable por UNICEF: Gina de la Guardia Fernández, Oficial de protección infantil
Corrección: María Soledad Gomez
Diseño gráfico y editorial integral: Rubén Longas

Ciudad de Panamá, julio de 2023.

Esta publicación fue realizada por un grupo de expertos independientes. En consecuencia, las opiniones y propuestas que aquí se incluyen no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF y UNICEF.



LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

DASSP: Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos.

DI: Desinstitucionalización.

DPED: Dirección de Protección Especial de Derechos.

EU: Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente en Albergue.

ISN: Interés superior del niño.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

NNA: Niños, niñas y adolescentes.

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.



TÉRMINOS CLAVE

Familia de origen: “Aquella compuesta por la familia biológica nuclear, titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes los niños, niñas y adolescentes tienen parentesco ascendente hasta el segundo grado de consanguinidad” (Art. 5 inciso 15, Ley 285).¹

Familia ampliada o extendida: “Aquella que comprende a todas las personas naturales unidas por el vínculo de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad en línea recta o directa ascendente o colateral” (Art. 5 inciso 15, Ley 285).

Acogimiento en familia ampliada o referente afectivo: cuidado alternativo de un niño, niña o adolescente bajo medida de protección excepcional en un grupo familiar o persona adulta vinculados a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad que representen para el niño, niña o adolescente vínculos significativos y afectivos en su historia personal, como también en su protección, desarrollo y bienestar integral.

Abuso emocional: “Cuando una persona daña la autoestima o el desarrollo potencial de un niño, niña o adolescente” (Art. 5 inciso 1, Ley 285).

Abuso físico: “Cuando una persona que está en una relación de poder con un niño, niña o adolescente le inflige daño provocándole lesiones internas, externas o ambas” (Art. 5 inciso 2, Ley 285).

Abuso sexual: “Cuando en una relación de poder o confianza una persona involucra a un niño, niña o adolescente en una actividad de contenido sexual que propicie su victimización, incluye cualquier forma de acoso sexual” (Art. 5 inciso 3, Ley 285).

Descuido o trato negligente: “Cuando la persona o personas que tienen a su cargo el cuidado y la crianza de un niño, niña o adolescente no satisfacen sus necesidades básicas de alimentación, vestido, educación y atención médica, teniendo la posibilidad de hacerlo” (Art. 5 inciso 8, Ley 285).

Explotación económica: “Utilización del niño, niña o adolescente en cualquier actividad económica de producción que afecte su desarrollo personal o sus derechos, sea evidentemente peligrosa para su salud física o mental o con el propósito de quitarle los ingresos recaudados, incluso cuando sea víctima de las peores formas de trabajo infantil” (Art. 5 inciso 12, Ley 285).

Explotación sexual: “Utilización de un niño, niña o adolescente en actividades sexuales o eróticas, ya sea de manera presencial o por medios digitales, por las cuales una persona recibe beneficio monetario, pecuniario o de cualquier índole” (Art. 5 inciso 13, Ley 285).

Síndrome de Munchausen: “Modalidad de maltrato que ocurre cuando el niño se ve expuesto a intervenciones médicas innecesarias, perjudiciales real o potencialmente a partir de las demandas del cuidador o tutor que refuerza, inventa o falsifica signos y síntomas. Estas situaciones son de difícil diagnóstico y pueden finalizar con la muerte del niño. Cabe mencionar que el diagnóstico no se aplica al niño sino al adulto” (Volnovich, 2022).

Violencia contra la niñez y la adolescencia: “Toda acción dirigida a causar un daño o perjuicio a un niño, niña o adolescente, o que lo coloque en riesgo de sufrirlo, entre ellos, el abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, abuso sexual, explotación, castigos físicos, tortura, tratos degradantes o humillantes, privaciones arbitrarias e ilegales de su libertad o cualquier otra condición o circunstancias que afecten su dignidad humana, su integridad física y psicológica, y la igualdad de protección ante la ley, tanto en el ámbito familiar como en el sanitario, educativo, institucional, comunitario, laboral o espacio virtual” (Art. 5 inciso 25, Ley 285).

¹ Se refiere a la Ley 285 del 15 de febrero de 2022 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.



PRESENTACIÓN

Este documento es 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 (SENNIAF). Su objetivo es sentar las bases en cuanto al cumplimiento de estándares de derechos humanos y procedimientos aplicables en la gestión de los casos en los que hay necesidad de separación del niño, niña o adolescente (NNA) de su familia de origen o cuidadores principales. Reúne los procedimientos relativos a la evaluación de riesgo y determinación del interés superior del niño (ISN) en el marco de las “investigaciones preliminares”, la adopción de la medida de protección excepcional, la selección de la modalidad de cuidado alternativo y la integración del NNA al dispositivo idóneo.

Tiene un énfasis especial en la evaluación de riesgo para la toma de decisiones cuando hay necesidad de separación. Pretende generar un avance práctico en la erradicación de decisiones arbitrarias, que son aquellas que se toman sin haber evaluado y determinado el ISN o sin haber agotado actuaciones para el fortalecimiento familiar, por ejemplo. Estas decisiones son inapropiadas, contrarias al ISN, resultan revictimizantes para los NNA y debilitantes de los vínculos de cuidado.

En 2021, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), con la asistencia técnica y financiera del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), desarrolló un diagnóstico y formuló recomendaciones para la construcción de una política pública de cuidados alternativos, con énfasis en desinstitucionalización (DI) en Panamá. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y SENNIAF, en articulación con los albergues y los sectores corresponsables del sistema, vienen avanzando de modo práctico en dicha construcción. Como resultado de los procesos y experiencias, se han desarrollado y puesto en práctica cuatro herramientas de política pública:

- Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente en Albergue (EU).
- Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización. Avanzando en la implementación de la Ley 285 de 2022.
- Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá.
- Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental. Documento técnico de procedimientos y estándares para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos.

La Guía que aquí se presenta es una herramienta complementaria a estos documentos. Sus procedimientos son precedidos por actuaciones territoriales a cargo de los equipos preventivos de SENNIAF, en articulación con los sectores corresponsables, para evitar las separaciones innecesarias de los NNA



GUÍA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL
Documento técnico de estándares y procedimientos para el abordaje de situaciones que implican la separación de la familia de origen y la provisión de cuidado alternativo temporal

de sus familias y comunidades de origen. Luego de ser adoptada la medida de protección excepcional e ingresado el NNA a un dispositivo de cuidado alternativo (procedimiento reunido en la presente Guía), la ruta de actuación se centra en la implementación del EU a cargo de los equipos de protección de SENNIAF, en articulación con los dispositivos de cuidado alternativo.

Esta herramienta contribuye a la instalación de mecanismos de política pública para la DI y representa un paso más en la construcción de la nueva institucionalidad que promueve la Ley 285 del 15 de febrero de 2022 (en adelante, Ley 285).



OBJETIVOS DE LA GUÍA

El objetivo general de esta herramienta es ofrecer orientaciones concretas que permitan implementar los estándares nacionales e internacionales cuando hay necesidad de separación de un NNA de su familia de origen o cuidadores principales –sus responsables de hecho y de derecho– en respuesta a la evaluación y determinación del ISN, en el marco de una intervención para garantizar el cumplimiento de los derechos de NNA.

Persiguiendo ese propósito, esta Guía ofrece procedimientos y su dinámica en circuitos de actuación basados en los estándares de derechos humanos aplicables implementados por los equipos de protección de SENNIAF, en coordinación, comunicación y articulación con los sectores corresponsables de la protección integral de los derechos de los NNA, para:

- Asegurar que las decisiones de separación de los NNA de sus familias y comunidades de origen sean tomadas en respuesta a la evaluación de riesgo según determinación del ISN.
- Erradicar las decisiones injustificadas de separación de los NNA de sus familias y comunidades de origen.
- Asegurar la excepcionalidad y temporalidad de las medidas de protección.
- Promover la selección de un dispositivo de cuidado alternativo basada en la aplicación del principio de idoneidad, que indica que debe elegirse la opción más constructiva para los NNA.
- Asegurar la integración segura y sensible de los NNA a los dispositivos de cuidado alternativo.
- Establecer circuitos de actuación para la adopción de medidas de protección excepcional, que promuevan la articulación y coordinación entre los equipos preventivos y de protección de SENNIAF, de la justicia, de los dispositivos de cuidado alternativo y de otras entidades del subsistema de protección especializada de derechos de NNA privados de cuidado parental.



PARTE I. MARCO OPERATIVO Y CONCEPTUAL

¿Qué es una medida de protección excepcional?

En términos de la Ley 285, todos los NNA tienen derecho a una vida libre de violencia en todos los ámbitos en los que participan, incluido el ámbito familiar.² Asimismo, “todos los niños, niñas y adolescentes, sin distinción alguna, tienen derecho a una protección especializada ante cualquier violación o amenaza de su integridad física, psíquica, psicológica y moral para su desarrollo pleno en entornos seguros. Los derechos de protección están constituidos por el derecho a la protección contra cualquier forma de violencia, a la protección contra malos tratos o trato denigrante, a la protección contra el abandono, a la protección contra la explotación y abuso sexual [...] a la protección contra la explotación económica y laboral y el trabajo infantil...” (Art. 62, Ley 285).

Frente a la necesidad de protección especializada, SENNIAF tiene la responsabilidad de promover y conducir los procesos aplicables a este tipo de protección, en función del ISN y en coordinación y articulación con los sectores corresponsables de la protección integral de derechos. Para ello, SENNIAF adopta medidas de protección administrativas, entre las cuales se encuentran las medidas excepcionales (Art. 193, Ley 285).

“Las medidas excepcionales implican la separación del NNA del territorio existencial que lo expone a la vulneración de sus derechos por cualquiera de las formas y tipos de malos tratos y el abuso sexual intrafamiliar o en su centro de vida, y es aplicable a posteriori de la evaluación de riesgo inicial diagnosticada como grave o de alto riesgo por parte de los equipos especializados de la SENNIAF, con el control de legalidad de la justicia. Al mismo tiempo, en aras del ISN, la medida excepcional debe ser, como su misma palabra lo indica, excepcional (reservada para riesgos graves frente a malos tratos con nula posibilidad de cuidados por parte de la familia del NNA) y transitoria evitando los efectos revictimizantes de la institucionalización prolongada del NNA” (Volnovich, 2023:1).

Conjuntamente con la separación, las medidas excepcionales implican la integración del NNA a una modalidad de cuidado alternativo.

“Invariablemente dichas medidas comportan una gravedad extrema en su motivación, así como pueden resultar del agotamiento de todas las medidas administrativas provisionales³ generadas por la propia SENNIAF (Art. 197, Ley 285) a nivel de la familia de origen o del centro de vida del NNA” (Volnovich, 2023:1), cuya finalidad es prevenir la separación familiar del NNA, mediante el apoyo a la familia de origen o cuidados principales.

2 Todos los NNA tienen derecho a “recibir buen trato, orientación, educación, afecto, protección, cuidados y disciplina positiva por parte de su padre, madre, tutores, responsables de su cuidado o representantes legales, así como de sus educadores, autoridades administrativas, entidades públicas o privadas o cualquier otra persona” (Art. 64, Ley 285).

3 “Las medidas administrativas provisionales podrán ser por el término máximo de 6 meses calendario, contando desde la fecha de recepción del caso por parte de SENNIAF y podrán prorrogarse de forma motivada por una sola vez, por un plazo máximo de 3 meses. La aplicación de prórroga puede realizarse si la familia de origen o cuidadores primarios aún no está en condiciones idóneas para cuidar al niño, niña o adolescente y la situación de amenaza al ejercicio de los derechos aún no ha cesado como resultado de la intervención” (Art. 198, Ley 285).



En relación con la gravedad extrema comprendida en la motivación de decidir la adopción de una medida excepcional, “estos son los algunos de los factores de riesgo más importantes que obligan a tomar dicha medida:

1. Malos tratos graves intrafamiliares de índole físicos, psicológicos (abuso emocional) –incluye Síndrome de Munchausen by proxy o Trastorno Facticio Impuesto al otro (DSMV 301.51)–, negligencia, abandono,⁴ explotación económica y sexual, pornografía, inducción a medios virtuales que provoquen lesiones graves, suicidios u homicidios, venta, trata, tráfico, reducción a la servidumbre, supresión de identidad, trabajo forzoso y obligatorio, todos ellos con participación activa, consentimiento o anuencia de la familia de origen.
2. El abuso sexual intrafamiliar o en el centro de vida del niño, niña o adolescente siempre debe ser considerado grave y ser procesado por la justicia penal en la medida que constituye un delito privado de acción pública” (Volnovich, 2023:2).

A continuación, una síntesis de las causas que pueden dar origen a la adopción de medidas administrativas, tanto excepcionales como provisionales.

Tabla 1. Causas que dan origen a la adopción de medidas administrativas

Causas que pueden dar origen a una separación y la emisión de medidas administrativas excepcionales	Causas que por sí solas no dan origen a una separación y que pueden ameritar la emisión de medidas administrativas provisionales
- Maltrato físico. - Maltrato emocional. - Abuso sexual - Síndrome de Munchausen. - Negligencia. - NNA que ha sido víctima de delito y no resulta protegido por la familia de origen. - Migrante no acompañado. - Negligencia relacionada con el consumo de drogas/ alcohol de los cuidadores. - Abandono. - Inducción a medios virtuales que provoquen lesiones graves, suicidios u homicidios. - Venta, trata, tráfico. - Reducción a la servidumbre, supresión de identidad. - Trabajo forzoso y obligatorio, todos ellos con participación activa, consentimiento o anuencia de la familia de origen.	- Pobreza o pobreza extrema.⁵ - Dificultades en el acceso a servicios básicos (alimentación, salud, educación). - Evasión del hogar. - Problemas de conducta. - Situación de calle. - Migración. - Discapacidad del padre, madre o responsable. - Discapacidad del NNA. - Problemas de salud mental del NNA. - Privación de libertad del padre, madre o responsable. - Embarazo o maternidad en la adolescencia.

4 Es importante diferenciar la negligencia y el abandono, ya que la primera comporta un vínculo del familiar negligente o de omisión con el NNA, mientras que en el segundo existe una desimplicación absoluta de la responsabilidad parental.

5 “La falta o carencia de recursos materiales de la madre, el padre y la familia consanguínea del niño, niña o adolescente no será causa para declarar su separación del medio familiar” (Art. 194, Ley 285).



En términos de la Ley 285, “las medidas administrativas excepcionales son aquellas que, bajo control judicial, deben adoptarse en situaciones de urgencia o de peligro evidente a la dignidad e integridad física o psíquica del niño, niña o adolescente. La separación del niño, niña o adolescente de su familia es una medida administrativa excepcional, adoptada provisionalmente y con control judicial, cuando su medio familiar representa un grave peligro para salud física, mental, moral, emocional o espiritual” (Art. 194, Ley 285).

Los principios básicos de la adopción de medidas excepcionales son:

- **Necesidad.** La separación del NNA de su familia de origen o cuidadores principales es una medida que se aplica estrictamente en atención al ISN y se utiliza únicamente cuando, agotadas todas las instancias de apoyo, acompañamiento y fortalecimiento a la familia de origen o cuidadores principales, no se evalúa como segura la permanencia de NNA en dicho ámbito. También procede cuando median situaciones de urgencia, identificadas en cualquier instancia de una intervención de protección especializada. Dichas situaciones de urgencia hacen que la permanencia y/o convivencia del NNA en su familia de origen o cuidadores principales resulten una amenaza o vulneración grave a sus derechos fundamentales, a su dignidad e integridad física o psíquica.
- **Excepcionalidad.** La separación del NNA de su familia de origen o cuidadores principales y la inclusión en una modalidad alternativa de cuidado es una medida que solo aplica cuando la convivencia y permanencia con los cuidadores es contraria al ISN y su bienestar y desarrollo integral. “Está reservada para riesgos graves o muy graves frente a malos tratos, con nula posibilidad de cuidados por parte de la familia del NNA” (Volnovich, 2023:1).
- **Subsidiariedad.** Solo de manera subsidiaria puede recurrirse a una forma de convivencia alternativa a la del grupo familiar de un NNA. A través de mecanismos rápidos y ágiles, debe propiciarse el regreso del NNA a su medio familiar y comunitario o la restitución del derecho a la familia a través de otra vía que responda a su ISN.
- **Transitoriedad.** Implica que la separación y permanencia en ámbitos de cuidado alternativos sea por el menor tiempo posible (Art. 193, Ley 285) y mientras persistan las causas que dieron origen a la separación. Se desprende de ella que es necesaria una intervención planificada y evaluar en forma periódica la necesidad de sostener la medida excepcional, estableciendo plazos y controlando su cumplimiento, previniendo la prolongación innecesaria de la separación y con ello sus efectos revictimizantes.
- **Desjudicialización de la pobreza.** “La falta o carencia de recursos materiales de la madre, el padre y la familia consanguínea del niño, niña o adolescente no será causa para declarar su separación del medio familiar” (Art. 194, Ley 285). Tampoco impide la reintegración del NNA con su grupo familiar de origen o cuidadores principales, extendiendo innecesariamente la permanencia del NNA en cuidado alternativo.
- **Singularidad.** La adopción de una medida excepcional se desarrolla desde una perspectiva caso por caso. No hay “recetas” que se apliquen a todos los NNA por igual. Cada una de sus características personales (sexo, edad, etapa evolutiva, necesidades especiales, origen étnico, religioso,



cultural, lingüístico o cualquier otra condición o atributo), su historia, contexto sociocultural de pertenencia, identidad son respetados y tenidos en cuenta.

- **Participación.** Respecto de la familia de origen o cuidadores principales, este principio implica el derecho a contar con espacios de participación plena y activa, con acceso a la información necesaria para brindar el consentimiento informado de la intervención de protección especializada. En relación con el NNA, es el derecho a ser oído y que su opinión sea tomada en cuenta al momento de arribar a una decisión que lo afecte. Lo expresado implica que el equipo técnico interviniente proporciona la información de forma precisa y comprensible a través de espacios de participación amigables para favorecer su expresión.

La adopción de medidas excepcionales requiere la comprensión y el abordaje de las distintas situaciones que originan la separación de los NNA de sus familias de origen o cuidadores principales desde un paradigma integrado por seis enfoques. Estos constituyen orientaciones fundamentales para la actuación de los equipos de SENNIAF y los sectores corresponsables de la protección de derechos de los NNA que se encuentran privados del cuidado parental. Es con este marco y enfoque común que deben analizarse los casos y tomarse las decisiones a favor del ISN. De no haber un criterio unificado, se corre el riesgo de tomar decisiones revictimizantes.



Lista de preguntas orientadoras para asegurar la implementación práctica de los enfoques

- Preguntas clave para la aplicación del enfoque de derechos**
¿La separación de un NNA de su familia de origen o cuidadores principales es fundamentada en la garantía y restitución de sus derechos vulnerados? ¿El proceso es parte de un plan para garantizar y restituir los derechos que están siendo vulnerados en la convivencia familiar? ¿Se identifica el dispositivo donde será integrado con base en el principio de idoneidad del cuidado alternativo?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque del ciclo vital**
¿Se han identificado las necesidades particulares del NNA teniendo en cuenta su edad y su desarrollo evolutivo? ¿Se tienen en cuenta esas particularidades en la planificación y el desarrollo de intervención de protección especializada? ¿Se ha descartado la institucionalización como alternativa cuando se trata de un niño o niña menor de 3 años?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque de género**
¿Se han detectado elementos que indiquen vulneración de derechos relacionada al género del NNA? ¿Se identifican y se planifican las potenciales condiciones de familias monoparentales o familias diversas para volver a hacerse responsables del cuidado del NNA?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque intercultural**
¿Se han tenido en cuenta las condiciones relacionadas con la pertenencia cultural, la nacionalidad y la identidad del NNA en la decisión de separación y la integración a un dispositivo de cuidado alternativo? ¿Se ha evitado el desarraigo en el proceso de protección? ¿Se identifican en los cuidadores las habilidades o desafíos particulares por pertenecer a grupos minoritarios?
- Preguntas clave para la aplicación del enfoque inclusivo y de no discriminación**
¿Se identifican discapacidades o condiciones que requieren apoyo especializado para el NNA durante el cuidado alternativo y como condición para la reintegración familiar? ¿Se fortalecen las capacidades de parentalidad en cuidadores que requieren apoyo especializado por tener algún tipo de discapacidad o padecen discriminación por alguna condición particular como parte de la estrategia de reintegración familiar?

El rol de SENNIAF y los sectores corresponsables del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la adopción de medidas de protección excepcional

Corresponde a SENNIAF como autoridad administrativa de protección especializada la adopción de las medidas excepcionales. Para ello, a través de la Dirección de Protección Especial de Derechos (DPED) y los equipos de protección de las Regionales, SENNIAF promueve y conduce los procesos de esta intervención en coordinación y articulación interna y con los sectores corresponsables.

En relación con la coordinación y articulación interna, es la Dirección de Servicios Sociales Preventivos (DASSP) o el equipo preventivo de cada Regional el área encargada de la recepción de casos y situaciones y el desarrollo de la investigación preliminar.

Cuando, en el marco de la investigación preliminar, la DASSP o el equipo preventivo de la Regional identifican indicadores de maltrato en NNA que pueden preconfigurar una situación de necesidad de separación (riesgo alto o muy alto), derivan el caso a la DPED o al equipo de protección de la Regional. Estos son responsables de adoptar las medidas de protección excepcional. Para ello, consolidan la evaluación de riesgo y el proceso de investigación preliminar (confirmando o no el nivel de riesgo estimado por la DASSP), adoptan –en caso de ser necesario– una medida excepcional e integran al NNA a un dispositivo de cuidado alternativo.



Particularmente en relación con el mecanismo de la investigación preliminar, “en aquellas regiones en que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia no cuente con oficinas, el Ministerio de Desarrollo Social, pondrá a su disposición el personal técnico y equipo que se requiera, el cual elaborará el informe correspondiente de la actuación” (Art. 200, Ley 285).

Con respecto a la articulación y coordinación con los sectores corresponsables, en relación con el poder judicial, una vez adoptada la medida excepcional, es responsabilidad de la DPED o del equipo de protección de la Regional poner inmediatamente en conocimiento a la jurisdicción especial de niñez y adolescencia y a la justicia penal en caso de abuso sexual de NNA. Los Juzgados de Niñez y Adolescencia tienen la responsabilidad de confirmar o revocar la medida excepcional (Art. 194, Ley 285).

En cuanto a los dispositivos de cuidado alternativo, cuando no se identifica familia ampliada con condiciones y capacidades de cuidado, el equipo de la DPED o el equipo de protección de la Regional articulan con el programa de familias de acogida o con albergues (según la modalidad de cuidado alternativo que resulte idónea para el NNA) para integrarlo durante el tiempo que dure la medida excepcional.

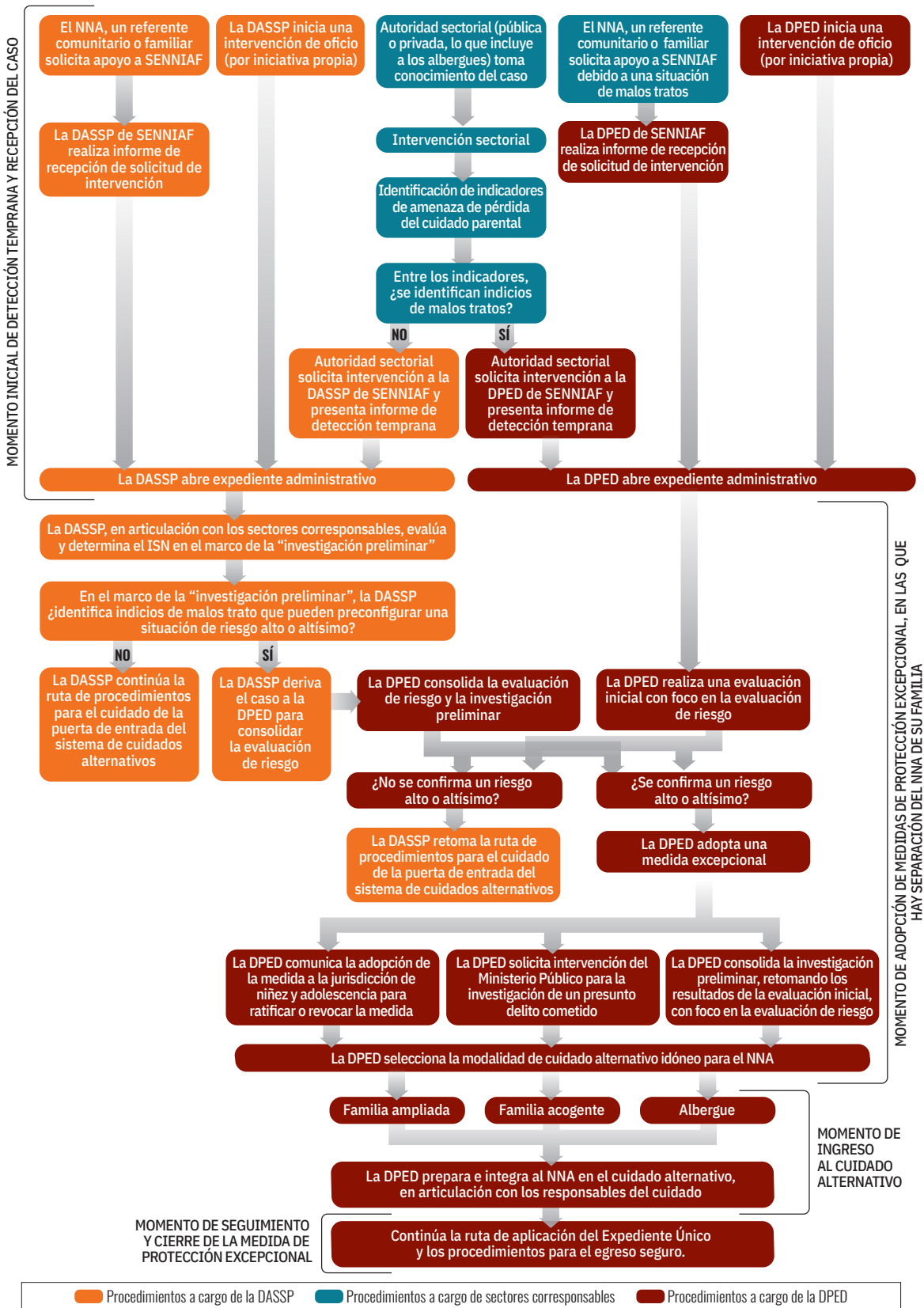
Por su parte, los sectores corresponsables de la política pública (organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, que incluye los albergues) cumplen roles esenciales en la detección temprana de situaciones de amenaza al derecho a vivir en familia y comunidad. Cuando dicha situación se presenta con indicadores de maltrato en NNA, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DPED o al equipo de protección de la Regional para que realicen la evaluación de riesgo y adopten una medida excepcional, en caso de ser necesario.

Cuando, contrariamente, la identificación de indicadores de riesgo no incluye maltrato en NNA, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DASSP o al equipo preventivo de la Regional. Los procedimientos aplicables en este caso no están reunidos en la presente Guía.

Además, los sectores corresponsables contribuyen al proceso de “investigación preliminar” y tienen la responsabilidad de participar en la estrategia de intervención integral, intersectorial y basada en la singularidad conducida por la DPED o el equipo de protección de la Regional, en su función de restituir derechos vulnerados y revertir las causas que han dado origen a la separación. Las herramientas con las que cuenta SENNIAF para implementar dicha estrategia son el EU y la *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá*.



SECUENCIA DINÁMICA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL DE DERECHOS



PARTE II. LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PRÁCTICA BASADOS EN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS APLICABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Los procedimientos reunidos en esta sección son un continuo de intervenciones de los equipos de SENNIAF y de los actores corresponsables de la protección integral de derechos de los NNA privados de cuidado parental.

La detección temprana por parte de una autoridad sectorial corresponsable y la solicitud de intervención a la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF

Los sectores corresponsables de la protección integral de derechos, desde su ámbito sectorial y local de actuación, están en permanente contacto con los NNA y sus familias. En el marco de esas actuaciones sectoriales, los equipos identifican situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental, lo que amerita articular con SENNIAF como autoridad de protección especializada de derechos.

Se trata de situaciones y/o contextos que presentan indicadores de riesgo de pérdida del cuidado parental del NNA, frente a las cuales las medidas sociales sectoriales adoptadas no son suficientes para fortalecer o adecuar las condiciones y habilidades de cuidado de la familia para garantizar el bienestar y desarrollo integral del NNA.

Cuando los indicadores de riesgo están relacionados con causas que por sí solas no dan origen a una separación –como son la pobreza, la discapacidad, “problemas de conducta”, “evasión del hogar”, entre otras ya enunciadas en la tabla 1– y que pueden ameritar la emisión de medidas administrativas provisionales, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DASSP o al equipo técnico preventivo de la Regional de SENNIAF.

Cuando la autoridad sectorial corresponsable identifica indicadores de maltrato –como maltrato físico, maltrato emocional, negligencia, entre otros ya enunciados en la tabla 1–, situación que podría dar origen a una separación y la emisión de medidas administrativas excepcionales la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DPED o al equipo técnico de protección de la Regional de SENNIAF.

No es responsabilidad de la autoridad sectorial corresponsable desarrollar un diagnóstico integral de la situación del NNA, su familia y comunidad de origen, y menos aún realizar una evaluación de riesgo. Pero sí proveer insumos a SENNIAF y contar con elementos que justifiquen el ingreso del caso en el subsistema de protección especializada. Asimismo, es su responsabilidad proveer el recurso o servicio que el NNA y la familia requieran y sea de su competencia. Su accionar no debe limitarse solo a la



derivación a SENNIAF.

En el caso de identificación de indicadores de maltrato, estos se registran en un “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”, donde se consigna la siguiente información:

- Información completa de localización y contacto del NNA y la familia a cargo del cuidado.
- Antecedentes del caso.
- Identificación de los indicadores de riesgo, con énfasis en los indicadores de maltrato.

La presentación del informe es un mecanismo que fortalece la coherencia, integralidad, articulación e intenta que el pasaje del NNA hacia el sistema de protección especializada se experimente como una continuidad en la trayectoria. De omitirse este mecanismo, podrían superponerse actuaciones no informadas y ello resultaría revictimizante para los NNA. La autoridad sectorial corresponsable comunica a SENNIAF dentro de las 24 horas de haber tomado conocimiento de la presunta situación de maltrato.

La solicitud de intervención –acompañada por el “Informe de detección temprana”– se realiza a través de los siguientes mecanismos:

- Nota de referencia de atención.
- tupista.org (en caso de entidades de la sociedad civil).

La derivación de la DASSP a la DPED

Cuando la DASSP o el equipo preventivo de la Regional reciben o captan un caso, y en el marco de la investigación preliminar identifican indicadores de maltrato en NNA que a su entender pueden preconfigurar una situación de necesidad de separación (riesgo alto o altísimo), derivan el caso a la DPED o al equipo de protección de la Regional para que consoliden la evaluación de riesgo y confirmen o no el nivel de riesgo valorado.

Cuando existen indicadores de maltrato, pero la evaluación de riesgo realizada por la DASSP o el equipo preventivo de la Regional arroja un nivel leve o moderado, no derivan la intervención a la DPED sino que intervienen a través de la adopción de medidas administrativas provisionales para abordar la situación de maltrato preservando la convivencia familiar y comunitaria.

En los casos en los que la DPED o el equipo de protección de la Regional determinan que no existe un nivel de riesgo que amerite una medida excepcional, consolidan la investigación preliminar y la DASSP o el equipo preventivo de la Regional retoman el caso para la emisión de medidas administrativas provisionales.

La solicitud de apoyo por parte de un familiar, un referente afectivo o el niño, niña o adolescente

Cuando existe una solicitud de apoyo por parte de un familiar, un referente afectivo o el NNA, la recepción está a cargo de la DASSP, en los casos en los que el motivo de solicitud no está basado en una situación de maltrato hacia el NNA. Si la solicitud está motivada por una situación de maltrato, quien se hace cargo de la recepción es la DPED.

El mecanismo habilitado es:

- Línea de protección 63783466.



Si la solicitud la realiza en forma presencial un familiar o referente del NNA, el equipo de la DPED o el equipo de protección de la Regional llevan a cabo una entrevista inicial en la que, además de contener y orientar a quien efectúa la solicitud de intervención, identifican la información mínima necesaria y suficiente para poder intervenir. Para ello, el equipo cuenta con espacios adecuados que aseguren la privacidad y confidencialidad en el proceso de entrevista. La información relevada se registra en un “Informe de recepción de solicitud ciudadana de intervención”.

Adicionalmente, cuando la solicitud de apoyo la realiza un NNA por una situación propia o ajena, el equipo desarrolla la entrevista en un espacio amigable y proporciona información clara, sencilla y comprensible para el NNA sobre los procedimientos. Utiliza lenguaje adecuado para la comprensión del NNA acorde a su edad y grado de madurez. Cuando la necesidad lo requiera, se debe contar con la asistencia de un traductor o intérprete.

La recepción del caso por parte de la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF

En caso de solicitud de intervención por parte de una autoridad sectorial corresponsable, a través de una nota de referencia de atención (escrito, no presencial) como parte del mecanismo de recepción, el equipo de protección verifica que la información contenida en la solicitud sea suficiente para proceder a una intervención; es decir, que la solicitud esté acompañada del “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”, donde se consignan suficientes datos sobre la localización y contacto del NNA y la familia a cargo del cuidado, los antecedentes del caso y la identificación de los indicadores de riesgo, lo que incluye los indicadores de malos tratos. Se trata de elementos clave para una pronta y efectiva actuación.

Si la información recibida en la solicitud fuera incompleta y eso pudiera repercutir en la agilidad del inicio de una posible intervención, el equipo de protección de SENNIAF podría solicitar, desde una perspectiva de corresponsabilidad de la intervención de protección especializada, que la autoridad solicitante complete la información, toda vez que el contacto con el caso haya sido en el marco de una intervención sectorial.

Cuando el caso no ha sido derivado por la DASSP y se trata de un nuevo ingreso al subsistema de protección especializada, sea cual fuere la vía de recepción, dentro de las 24 horas a partir de su conocimiento la DPED o el equipo de protección de la Regional realizan la apertura de un expediente mediante un acta que dará inicio al procedimiento de protección administrativa. Seguidamente, efectúan una evaluación de riesgo inicial para valorar la necesidad de adoptar en forma urgente una medida de protección excepcional. En casos de riesgo alto o altísimo, la DPED o el equipo de protección de la Regional proceden en forma inmediata a adoptar la medida excepcional e integrar al NNA a un dispositivo seleccionado según el principio de idoneidad.

Habiendo superado la situación de urgencia, retoma el proceso de investigación preliminar para consolidarlo, con base en la evaluación inicial realizada.



La evaluación y determinación del interés superior del niño en el marco de las “investigaciones preliminares”, con énfasis en la evaluación de riesgo a cargo de SENNIAF

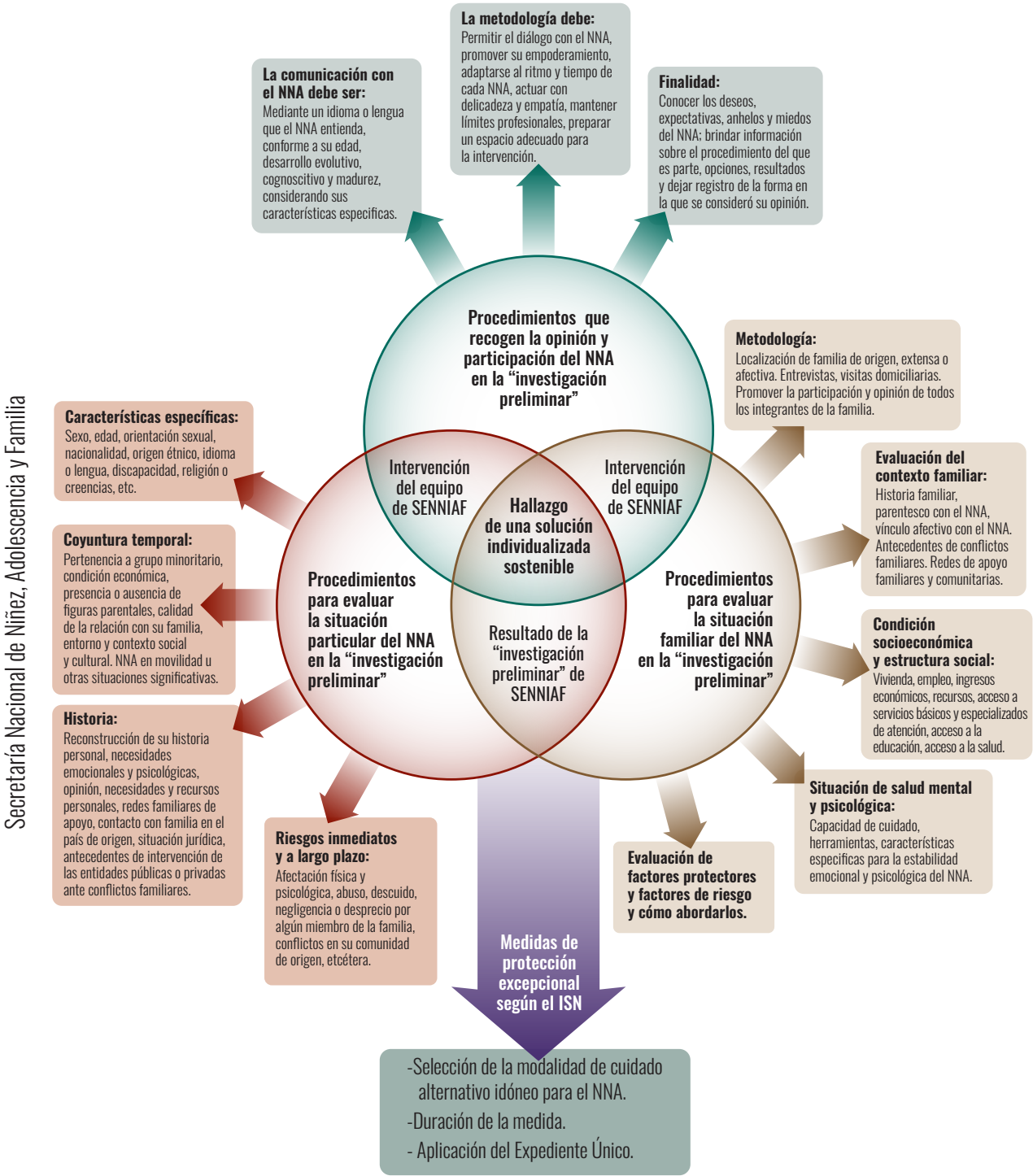
“Cuando la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia tenga conocimiento de un hecho que requiere intervención administrativa, procederá a investigarlo para usar la medida de protección que corresponda” (Art. 200, Ley 285). “Las investigaciones preliminares consistirán en visitas al domicilio o lugar donde se encuentra el niño, niña o adolescente; citaciones personales y entrevistas al padre, madre o responsable legal, así como cualquier otra persona que tenga conocimiento o guarde relación con los hechos denunciados” (Art. 200, Ley 285). La metodología está basada en la implementación práctica de los enfoques aplicables en los procesos de protección especializada (enfoque de derechos, del ciclo vital, de género, intercultural, inclusivo y de no discriminación y sistémico). Estos enfoques constituyen orientaciones fundamentales para la actuación. Los resultados de las distintas instancias evaluativas y la información relevada deben ser analizados e interpretados complementariamente, desde una perspectiva integral de la situación del NNA en su contexto familiar y comunitario.

El ISN es una consideración primordial. Su cumplimiento práctico constituye una guía para los procedimientos y se debe garantizar su aplicación en la toma de decisiones que afecten a los NNA. Supone la máxima satisfacción posible de todos sus derechos, por lo que, en caso de existir contradicciones o dudas, el criterio que debe primar es la elección del camino que mejor responda a las necesidades del NNA. A menor edad y desarrollo, mayor la necesidad de protección.

Como se desprende de lo dicho, la investigación preliminar que realiza la SENNIAF –tanto la DASSP como la DEPD, según la ruta de ingreso del caso al subsistema de protección especializada– no es una investigación de un presunto delito cometido contra un NNA, sino de la sospecha fundada de vulneración de derechos y los factores de riesgo frente a dicha vulneración. En ese sentido, no pretende tener alcance penal, sino valorar en forma integral la amenaza o vulneración de derechos y tomar decisiones en relación con la protección especializada.



CIRCUITO PARA LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL



Los procedimientos para evaluar y determinar el ISN están desarrollados en la *Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental. Documento técnico de procedimientos y estándares para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos*. Como se observa en la infografía, estos son:

- Procedimientos que recogen la opinión y participación del NNA en la investigación preliminar.
- Procedimientos para evaluar la situación particular del NNA en la investigación preliminar.
- Procedimientos para evaluar la situación familiar del NNA en la investigación preliminar.

Dentro de estos últimos, se encuentra la evaluación de riesgo. En la presente herramienta se pone especial énfasis en ella.

Como se vio, cuando la vía de recepción o captación de casos ha sido a través de la DASSP o el equipo preventivo de la Regional, se determina el nivel de riesgo de la situación de maltrato y, en función de ello, se realiza o no la derivación a la DPED. En casos de riesgo alto o altísimo, la DPED o el equipo de protección de la Regional reciben el caso con una investigación preliminar en curso, consolidan la evaluación de riesgo y con ello el proceso de investigación preliminar, confirmando o no la necesidad de adopción de una medida de protección excepcional.

Cuando el caso no ha sido recibido o captado por la DASSP, sino que ha ingresado en forma directa a la DPED (por presencia de indicadores de maltrato), es esta Dirección la encargada de desarrollar todos los procedimientos para determinar el ISN en el marco de la investigación preliminar.

• **¿Qué es una evaluación de riesgo?**

“Consiste en analizar el daño producido por los malos tratos a partir de los indicadores físicos, psíquicos y sexuales que tienen como premisa la palabra del niño, niña o adolescente cuya opinión debe ser escuchada y llevada en cuenta (Convención sobre los Derechos del Niño y Ley 285) junto con una predicción sobre las posibilidades de que se produzca o repita un determinado evento negativo en el futuro. En este sentido, tal predicción se basa en la información recabada sobre la historia pasada, el estado actual de la persona responsable del cuidado o grupo familiar, así como de la situación socioambiental concreta” (Volnovich, 2023:5).

• **¿Cuál es el objetivo de una evaluación de riesgo?**

“El objetivo consiste en cortar el circuito de la violencia física, sexual o emocional hacia el niño, niña o adolescente, protegerlo en forma integral y evitar que el daño se repita. Hay dos aspectos que, si bien aparecen relacionados, no se manifiestan juntos necesariamente:

- A) La probabilidad de que un niño, niña o adolescente sufra un daño.
- B) La probabilidad de establecer una valoración de ese daño, es decir, si será leve, moderado o grave” (Volnovich, 2023:5).

“La evaluación del riesgo siempre tendrá que estar vinculada a la planificación de la intervención y es adecuada cuando orienta a erradicar o cesar el riesgo. Al mismo tiempo, es imprescindible que los equipos profesionales puedan no solo evaluar el riesgo en un comienzo, sino que puedan contribuir a la estrategia en forma de recomendaciones que permitan su seguimiento a lo largo de los distintos momentos de la intervención” (Volnovich, 2023:5).



• ¿Cuáles son los niveles de riesgo?

Leve: “Comprende aquellas circunstancias en las que los adultos o responsables significativos utilizan pautas coercitivas partiendo de concepciones ‘adultocéntricas’, lo que conlleva sostener prácticas basadas en el castigo físico y/o psicológico-emocional. Al mismo tiempo, hablar de riesgo leve implica considerar que las situaciones de maltrato son aisladas o eventuales (sin una frecuencia). A su vez, tales situaciones no responden a pautas vinculares con características rígidas y estables entre el niño y el adulto, generando la ausencia de un daño significativo a nivel físico, psíquico y cognitivo. Por último, es importante considerar que la posición de los adultos es la de implicarse y reconocer sus dificultades, favoreciendo las intervenciones de los equipos profesionales. Dentro de este espectro de riesgo leve, como ejemplo se encuentran las situaciones de adultos que atraviesan situaciones de disputas parentales, pero acuerdan mantener a sus hijos fuera de sus conflictos y minimizar los daños que pudieran afectarlos. Es leve cuando los adultos limitan a su esfera de vinculación, no es altamente frecuente, ni se han provocado traumas en los NNA” (Volnovich, 2023:6).

Moderado: “Comprende aquellas situaciones en las que los adultos utilizan pautas de cuidado que afectan la integridad psico-física del niño, niña o adolescente, es decir, existe una afectación significativa en una o más áreas del desarrollo. Se trata de situaciones que se dan de manera frecuente, ya que responden a pautas rígidas y estables de relación entre el niño, niña o adolescente y el adulto que configuran una situación de maltrato propiamente dicha detectada a través de los indicadores específicos. Sin embargo, la evaluación permite detectar factores que posibilitan el cambio de conducta de los adultos protectores y una estructura simbólica preservada en el niño, niña y adolescente” (Volnovich, 2023:6).

Grave: “Son aquellas situaciones que implican un riesgo cierto o inminente. Son episodios que se dan con una alta frecuencia, en donde los adultos tienen su capacidad de cuidado anulada. En este sentido, el abuso sexual siempre será considerado como un riesgo grave. También los delitos que afectan severamente, traumáticamente, la integridad psico-física de los niños, niñas o adolescentes como explotación económica y sexual, pornografía, inducción a medios virtuales que provoquen lesiones graves, suicidios u homicidios, venta, trata, tráfico, reducción a la servidumbre, supresión de identidad, trabajo forzoso y obligatorio, todos ellos con participación activa, consentimiento o anuencia de la familia de origen. En estos casos es imprescindible la protección y el resguardo del niño, niña o adolescente a través de medidas excepcionales. El riesgo grave se divide a su vez en alto riesgo y altísimo riesgo; este último, cuando la vida del NNA se encuentra en peligro” (Volnovich, 2023:6).

• ¿Cuáles son los factores de riesgo?

“Los factores de riesgo son condiciones y conductas que vulneran los derechos y, por ende, su presencia indica la falta de condiciones para el desarrollo integral de NNA. Dichos factores son predictivos, o sea que refieren la posibilidad de que se sostengan en el presente o acontezcan en el futuro situaciones que requieran la protección especializada del NNA a través de la adopción de medidas excepcionales.

- A. Los factores de riesgo son definidos en términos **individuales** por la presencia de indicadores de malos tratos, abuso sexual o demás tipos de vulneración de derechos descriptos en la Ley 285, ya sea en el ámbito familiar o en el centro de vida del NNA.



- B. Los factores de riesgo de la **dinámica familiar** son aquellas características o elementos constitutivos de los vínculos, de las formas de comunicación y relacionamiento, de la organización y características de la estructura familiar que determinan mayor probabilidad de que NNA padezcan situaciones que vulneren sus derechos.
- C. Los factores de riesgo **comunitarios** hacen referencia al análisis del componente ideológico y cultural, que inciden de manera directa en las concepciones en torno a la niñez y la adolescencia. Por lo tanto, es importante que los técnicos y profesionales puedan reconocer cuáles son los factores de riesgo comunitarios que hacen a la particularidad de cada territorio, con el propósito realizar una evaluación del riesgo contextualizada y acertada [...] Todas estas condiciones socioculturales obligan al Estado a sensibilizar en la temática a las diferentes culturas que habitan el país. Sin embargo, dichos factores culturales no pueden justificar la violencia o el abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes según lo prevé la Ley 285 y las leyes penales de Panamá” (Volnovich, 2023:7-8).

A continuación, una síntesis de los factores de riesgo identificables a nivel individual, familiar y comunitario.

Tabla 2. Factores de riesgo

Factores que indican mayor riesgo en NNA	• Bebés prematuros • Discapacidad permanente o transitoria • Indicadores de malos tratos físicos y/o psicológicos frecuentes o crónicos • Escasa red social y de adultos significativos protectores • Niños menores de 3 años. El principio básico en función de la autonomía progresiva es que, a menor edad, mayor es el riesgo • Contacto del NNA con el agresor u ofensor • Escasos vínculos con sus pares. Aislamiento • Dificultades en el aprendizaje • Ausentismo o deserción escolar • Problemas de conducta • Desnutrición • Enfermedad crónica • Hiperactividad • Dificultades evolutivas, sociales y conductuales • Conductas de sumisión y baja autoestima.
Factores que indican riesgo en la parentalidad al respecto de NNA	• Consumo problemático de sustancias (alcohol, cocaína, otros) • Problemas de salud mental • Adicción al juego • Rechazo a las intervenciones realizadas o propuestas • Escasa red de apoyo y contención • Aislamiento • Antecedentes de violencia y abuso • Expectativas distorsionadas (elevadas o disminuidas de modo irreal) respecto del desarrollo del NNA • Poca tolerancia a la frustración y limitados recursos para la resolución de conflictos.
Factores de riesgo de la dinámica familiar	• Adhesión a estereotipos de género rígidos • Estructura familiar signada por la rigidez y la verticalidad • Castigo físico como forma de disciplina. Naturalización de la violencia • Rígidas creencias en relación con la obediencia, el sacrificio y la disciplina • Vínculos endogámicos que legitiman situaciones incestuosas y obstaculizan las relaciones sociales • Adopción ilegal • Pobreza o pobreza extrema • Desempleo • Condiciones habitacionales precarias.
Factores de riesgo comunitarios o socioculturales	• Crisis económicas y sociales • Desarraigos, migraciones y traslados forzados • Prácticas discriminatorias • Xenofobia • Concepción patriarcal y androcéntrica de las relaciones sociales • Machismo y violencia de género • Borramiento de los espacios de circulación de la palabra y la diferencia • Falta de acceso a la educación y a la salud • Ausencia de propuestas recreativas para la comunidad • Aprobación cultural de la violencia física, el castigo o el abuso sexual infantil como pauta de crianza • Situaciones de catástrofes masivas (medioambiental o por graves conflictos sociales y políticos).

Fuente: Volnovich (2023)



• **¿Cuáles son los factores de protección?**

“Son aquellos que remiten a aspectos positivos y de resguardo que aseguran un afrontamiento positivo de la situación de vulneración de derechos debido a los malos tratos y el abuso sexual infantil. Son elementos importantes para considerar en las evaluaciones de riesgo” (Volnovich, 2023:8).

A continuación, una síntesis de los factores protectores identificables a nivel individual, familiar y comunitario.

Tabla 3. Factores de protección

Factores protectores subjetivos en NNA	• Redes de apoyo y adultos significativos • Salud integral • Apego seguro durante los primeros años de vida • Capacidad para comprender y elaborar la situación de maltrato experimentada • Autonomía progresiva acorde a su edad y capacidad afectiva-cognitiva.
Factores protectores en adultos o cuidadores	• Reconocimiento de las experiencias de maltrato o dificultades en el cuidado • Adherencia a las intervenciones y señalamientos por parte de los profesionales • Autonomía, entendida como independencia económica y social.
Factores protectores de la dinámica familiar	• Apoyo mutuo entre los convivientes adultos o pareja • Redes de apoyo comunitarias • Existencia de familia extensa • Seguridad laboral y económica • Condiciones habitacionales adecuadas.
Factores protectores comunitarios o socioculturales	• Estabilidad económica y social • Comunidad abierta, inclusiva, acceso a espacios de integración • Espacio público libre de violencia • Relaciones sociales de equidad • Espacios de expresión accesibles • Acceso a los servicios básicos, particularmente a la educación y la salud • Acceso a propuestas recreativas y culturales para la comunidad • Desaprobación cultural de la violencia física y el castigo como pauta de crianza.

Fuente: Volnovich (2023)

• **El resultado de la evaluación de riesgo**

La existencia de factores de riesgo por sí sola no indica la falta de condiciones o habilidades para brindar un cuidado idóneo. Para definir el riesgo, se requiere un trabajo de análisis e integración de los factores de riesgo y los factores de protección. “La evaluación de riesgo resulta del balance entre los factores de riesgo y los factores de protección del niño, niña o adolescente [...] Debe tenerse en cuenta que existen distintos enfoques teóricos-prácticos de gestión respecto de las evaluaciones referidas. Una postura las considera una instancia completamente separada del conjunto de la intervención, tal como una guardia médica separada hasta físicamente de la totalidad de un hospital, y otra que la concibe integrada como parte de la gestión integral propiamente dicha. Desde nuestra perspectiva, adherimos al segundo planteo, ya que permite realizar intervenciones psico-sociales-familiares e institucionales de la situación, sin contar que contribuye decisivamente al desarrollo de dispositivos transversales de prácticas intrainstitucionales” (Volnovich, 2023:9).

Los resultados de la evaluación de riesgo realizada deben ser asentados en el expediente en el “Informe de resultados de la investigación preliminar”, completando de esta forma la instancia de investigación preliminar que es la base para tomar las decisiones. Este informe también deberá contener las medidas administrativas aplicables, que en el caso de riesgo alto o altísimo, con gravedad del daño padecido por el NNA y ausencia de factores protectores familiares o comunitarios suficientes, son las medidas excepcionales.

La adopción de una medida excepcional a cargo de la Dirección de Protección Especial de Derechos, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral

Una vez determinado el ISN (lo que incluye la evaluación de riesgo), este se debe tener como referencia para la toma de decisiones. Las medidas administrativas que se adopten deben estar en coherencia y responder a dicha determinación.

Es el equipo de protección el que adopta la medida y formaliza su adopción a través de una resolución con carácter de acto administrativo, fundada en la investigación preliminar. Dicha resolución debe remitirse inmediatamente al Juzgado de Niñez y Adolescencia competente y a la Fiscalía de Niñez y Adolescencia, 24 horas luego de tomarse la medida excepcional. Se trata de una toma de decisiones argumentada, justificada o “motivada” en términos de la Ley 285: “Las autoridades administrativas tienen el deber de motivar jurídicamente de manera sucinta los hechos y fundamentos de derecho de sus decisiones, salvo las de mero trámite. La simple mención de las pruebas y la petición de las partes o las exposiciones genéricas no suplen la motivación jurídica” (Art. 201).

“Todo análisis y adopción de una medida excepcional debe considerar estos elementos:

- A. La prohibición de contacto del agresor u ofensor con el niño, niña y adolescente víctima de los malos tratos. La separación del niño, niña o adolescente de la fuente de la violencia física, psicológica o sexual merece dos consideraciones:**
 - a) Ofrecer un marco de protección para impedir la repetición de la crueldad.
 - b) Especialmente los niños, niñas y adolescentes víctimas no pueden manifestarse libremente en presencia del agresor/a u ofensor/a en la medida que es un progenitor o familiar al cual deben 'acomodarse' para sobrevivir naturalizando el maltrato. Este es un principio básico de la victimología (Millán, García, Hurtado, Morilla y Sepúlveda, 2006).
- B. El momento posterior a la denuncia, comunicación o notificación a las autoridades competentes con frecuencia expone al niño, niña o adolescente a un proceso de amenazas o culpabilización de aquellos que ven despedazado el equilibrio familiar o ven perjudicados sus intereses que tienen el maltrato como piedra angular.**
- C. El posible rechazo de los familiares responsables a intervenciones de salud física o mental destinadas a paliar los daños y la negligencia en NNA.**
- D. La posible complicidad o encubrimiento de la situación maltratante o de abuso sexual por parte de los miembros de la familia. Aquí debemos diferenciar aquellos familiares –en especial madres u mujeres– que son víctimas de preconceptos sexistas que las ubican de hecho como cómplices conscientes de los malos tratos hacia niños, niñas y adolescentes. En general, la mayor parte de madres de niños/as maltratados/as y abusados/as sexualmente son mujeres arrasadas por un sistema patriarcal y sexista que las condena por su sola condición de género.**
- E. La discapacidad del niño, niña o adolescente como factor de gravedad del maltrato.**
- F. No cumplimiento de resoluciones judiciales existentes por parte de agresores u ofensores. Tanto miembros de la familia como aquellos que tienen la responsabilidad de cuidarlos no cumplen las resoluciones de protección de la SENNIAF o de la justicia civil y penal en lo que hace a su conducta gravemente nociva respecto de los niños, niñas y adolescentes.**
- G. Progenitores con problemáticas crónicas de consumo de drogas.**
- H. Familiares responsables con patologías mentales incapacitantes para el cuidado del niño, niña o adolescente.**
- I. La identificación del niño, niña o adolescente como migrante no acompañado, separado o con necesidades de protección internacional.**
- J. Niño, niña o adolescente que ha sido víctima de delito y no resulta protegido por la familia de origen”.**

Fuente: Volnovich (2023:2-4)



La escucha y participación del NNA es un principio en la determinación del ISN en el marco de la investigación preliminar, así como en la toma de decisiones respecto de la adopción de una medida excepcional, siempre tomando en cuenta las circunstancias victimológicas a las cuales se encuentran expuestos los NNA. La DPED o el equipo de protección de la Regional informarán con sensibilidad al NNA y su familia de origen o cuidadores principales el motivo de la medida excepcional, su duración, objetivo y los pasos a seguir en los procedimientos; los escuchará, contendrá y acompañará en el proceso administrativo.

En el caso de las medidas excepcionales, la Ley 285 no establece plazos máximos de duración. Sin embargo, la ruta de implementación del EU establece la obligatoriedad de establecer una temporalidad de la intervención, elemento que es de gran innovación en un contexto en el que la institucionalización ha sido históricamente de larga permanencia, con una extensión indefinida.⁶ El EU introduce la definición de la temporalidad en la planificación de intervención como mecanismo para asegurar la transitoriedad, conduciendo a los equipos técnicos al establecimiento de plazos en sus objetivos y acciones. Este mecanismo dinamiza la intervención y promueve que la permanencia del NNA en un dispositivo de cuidado alternativo sea por el menor tiempo posible.

En ese sentido, el equipo técnico de la DPED o el equipo de protección de la Regional interviniente estiman un plazo de duración de la medida excepcional. Este es un elemento clave en el proceso de adopción de dicha medida.

El plazo está relacionado con las causas que dieron origen a la separación y el tiempo previsto para que la familia de origen o cuidadores principales se fortalezcan y adquieran las condiciones, herramientas y aptitudes de cuidado para poder volver a hacerse responsables del cuidado de forma idónea y segura para el NNA, o bien se logre arribar a otra solución familiar definitiva cuando la reintegración no responde al ISN. Entre ellas se encuentran la integración con familia extensa, la adopción o la preparación para la vida autónoma en caso de adolescentes.

Las herramientas de SENNIAF vinculadas a la planificación de la intervención para la garantía y restitución de derechos de los NNA privados de cuidado parental son el EU y la *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá*.

Con respecto a la investigación de delitos (función que no le corresponde a la SENNIAF), la constatación en sede penal de un delito cometido en agravio del NNA no necesariamente condiciona la duración de la medida de protección excepcional. Si bien puede haber interacción de ambas cosas, una no debe depender de la otra.

Dicha temporalidad establecida en la adopción de la medida brinda el marco para que el equipo de protección interviniente establezca en el plan de trabajo inicial del EU la temporalidad de la intervención. Entre otros elementos que lo conforman, se encuentran: a) determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA, b) acciones de fortalecimiento del ámbito familiar con el que se integrará al NNA, c) tiempo previsto para la adquisición de las aptitudes de cuidado requeridas y la integración familiar o constitución de vínculos significativos, d) preparación del NNA y e) vinculaciones.

⁶ En el proceso de construcción del modelo de EU, se detectó que las medidas de protección no tenían identificada una temporalidad en los expedientes (tampoco en las resoluciones). En general, las medidas eran dictadas por tiempo indeterminado: se decretaba la separación y la institucionalización como estrategia para cesar una vulneración de derechos, pero no se definían los plazos estimados para asegurar la transitoriedad del cuidado alternativo, que es uno de sus principios básicos.



Como se observa en el circuito de implementación del EU,⁷ en caso de vencidos los plazos establecidos originalmente y de continuarse la necesidad de la medida excepcional, el equipo de protección de SENNIAF emite una prórroga, habiendo evaluado la implementación del plan de trabajo en instancias de monitoreo. En relación con la evaluación del riesgo, “la evaluación periódica apunta a determinar si la persona o grupo familiar pudo modificar algún patrón de conducta/comportamiento violento determinando y si hubo o no evolución” (Volnovich, 2023:11). Su resultado aportará elementos para tomar la decisión de emitir o no una prórroga de la medida, o bien preparar su finalización.

La selección de la modalidad de cuidado alternativo idóneo para el niño, niña o adolescente

Frente a la adopción de una medida de protección excepcional, es el equipo técnico de protección interviniente el encargado de seleccionar la modalidad de cuidado alternativo. Para ello, evalúa la situación del NNA y toma una decisión basándose en el principio de idoneidad, a partir del cual el dispositivo es seleccionado según las características particulares del NNA. Esto significa que el equipo técnico elige aquel que satisfaga mejor sus necesidades, promueva su bienestar integral y resulte constructivo para el NNA.

Ya que vivir en familia es una condición para el desarrollo integral de NNA, y un derecho reconocido por la Ley 285 (Art. 16), frente a la necesidad de adopción de una medida excepcional se priorizarán las alternativas familiares de cuidado como opciones más idóneas para los NNA, salvo que se identifique la idoneidad del cuidado residencial para un NNA, por un tiempo determinado.

Esta priorización está establecida en la Ley 285 y determina que SENNIAF, en el marco de la adopción de una medida excepcional, podrá “incorporar al niño, niña o adolescente a un programa de acogimiento por el menor tiempo posible y con preferencia al acogimiento en medio familiar antes que al acogimiento residencial” (Art. 193 inciso 5, Ley 285).

Dentro de los tipos de acogimiento familiar, es prioritario el acogimiento en familia ampliada o referente afectivo del NNA. Es por ello que, frente a la pérdida de cuidado parental de un NNA, el equipo técnico de protección realiza una búsqueda e identificación de alternativas familiares para que personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, puedan hacerse responsables del cuidado el tiempo que dure la medida excepcional. En todos los casos, el equipo técnico tiene en cuenta la opinión del NNA, quien aporta información clave para la búsqueda e identificación.

Las alternativas familiares son evaluadas para su selección. Frente a la identificación de dos o más grupos familiares en las redes del NNA, se valoran el vínculo y las condiciones de cuidado, con independencia de los lazos de consanguineidad y atendiendo tanto a la opinión de los NNA como al explícito deseo y voluntad de los adultos de tomar a su cargo la responsabilidad del cuidado, sin someterlos a exigencias o presiones al respecto.

Cuando no se identifica alternativa familiar con idoneidad para el cuidado en las redes del NNA, el equipo de protección articula con el “Programa de familia acogente” para identificar entre las familias

⁷ Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización. Avanzando en la implementación de la Ley 285 de 2022.



acreditadas por SENNIAF una que resulte idónea para el acogimiento⁸ del NNA. Estas familias no tienen un vínculo previo con el NNA. Sin embargo, es un principio básico del acogimiento favorecer la integración de NNA a familias acogentes con igual pertenencia cultural, comunitaria y territorial, lo que es beneficioso para la protección de su historia e identidad durante el cuidado alternativo.

Solo cuando el equipo de protección de SENNIAF evalúa que es constructivo para el NNA un dispositivo de tipo residencial, articula con un albergue⁹ de protección que responda a sus necesidades. El uso del acogimiento residencial se limita a los casos en los que ese entorno es específicamente apropiado, necesario y constructivo para el NNA. La estadía en estas residencias es transitoria y en grupos pequeños, tendiendo a que los NNA allí alojados sean acogidos por familias, lo más rápido posible y en el momento en que este pasaje sea evaluado como idóneo.

En función de la evidencia y de los estándares de derechos humanos derivados de las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (Art. 22), en el caso de los niños y niñas de 0 a 3 años, cuando SENNIAF adopta una medida excepcional debe excluirse como alternativa la institucionalización en cualquier tipo de albergue. El acogimiento familiar es la única modalidad de cuidado alternativo idónea para este grupo etario.

Sea cual fuere la modalidad seleccionada, el equipo de protección tiene en cuenta que el ámbito de cuidado alternativo permita al NNA permanecer lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, para evitar el desarraigo. La proximidad física favorece la continuidad y el fortalecimiento de sus vínculos familiares y comunitarios, y minimiza los cambios en su vida educativa, cultural y social que la separación ya produce.

En las situaciones que involucran a grupos de hermanos, se debe procurar el mismo criterio: preferir su inclusión en familia. Un argumento usual para la institucionalización de grupos de hermanos es que permanezcan juntos para no dañar los lazos entre ellos. Sin embargo, la experiencia demuestra que vivir dentro de un mismo albergue no garantiza el vínculo fraterno. Hay albergues que separan a los NNA por edad o por sexo, y no hay ninguna acción concreta para mantener o favorecer los vínculos fraternos. Es por ello que, cuando se trata de un grupo de hermanos, el equipo de protección de SENNIAF procura que permanezcan juntos en ámbitos familiares, salvo que ello sea contrario al ISN. En el caso de que no puedan ser acogidos en el mismo ámbito, el equipo prioriza su alojamiento en familias cercanas entre sí y garantiza que continúe el contacto.

La integración del niño, niña o adolescente en el cuidado alternativo

La integración de un NNA a un dispositivo de cuidado alternativo se realiza de forma cuidadosa y con mucha sensibilidad, entendiendo este momento de inserción como un proceso de “pasaje e integración”.

El equipo técnico de protección de SENNIAF escucha, contiene y prepara al NNA explicándole las razones que motivaron la toma de decisiones, las personas que serán responsables de su cuidado, la modalidad de cuidado a la que se incorporará, la temporalidad de la medida y la forma en la que podrá permanecer en contacto con su familia y afectos. El equipo actúa como facilitador del proceso y refe-

8 La práctica del acogimiento está regulada por la Ley 46 (Ley de Adopciones) y el “Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes” vigente bajo Resolución Administrativa N° ADM-DG-021 del 28 de diciembre de 2020.

9 El funcionamiento de los albergues está regulado por el Decreto Ejecutivo N° 404 (del 30 de octubre de 2020).



rente del NNA. Busca atenuar los temores, las confusiones, el sentimiento de culpa y la incertidumbre que genera el cambio proveyendo información y permitiendo la elaboración de tales emociones. No presenta falsas expectativas ni idealización con respecto al futuro. Todo esto, en articulación con quienes asumirán el cuidado del NNA.

Asimismo, como parte de acciones para reducir el impacto de la salida de su centro de vida, el equipo de protección incentiva a que el NNA lleve consigo algunos objetos que le permitan transitar con seguridad el nuevo espacio en el que se incorpora.

Durante el traslado, el NNA es acompañado preferentemente de personas por él conocidas junto con el equipo de SENNIAF. Todos los que intervengan en el proceso son sensibles a la situación, comunicativos. No deben ser amenazantes ni culpabilizantes del NNA respecto de la situación crítica que atraviesa.

El equipo de SENNIAF propicia espacios para que el NNA pueda expresarse según lo especifica el derecho a su opinión según su edad y madurez (Art. 9, Ley 285), siempre teniendo en cuenta el carácter de víctima de malos tratos que conlleva la naturalización de estos como forma de amor de y por sus progenitores.



BIBLIOGRAFÍA

Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/convencion_sobre_los_derechos_del_nino_final.pdf

Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Disponible en: https://relaf.org/Espanol_Directrices_CDDHH.pdf

Ley 285 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29477_C/90195.pdf

Ley 46 General de Adopciones de la República de Panamá. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27332_A/42156.pdf

Millán, S.; García, E.; Hurtado, J.A.; Morilla, M. y Sepúlveda, P. (2006). “Victimología infantil”, en *Cuadernos de Victimología Forense*, N°. 12 (43-44), España, enero-abril.

RELAF (2021). *Revisión técnica de estándares de calidad de los procesos especiales de niños, niñas y adolescentes con medida de cuidado alternativo*. Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panamá-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

RELAF y UNICEF (2011a). *Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Tu derecho a vivir en familia, y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir*. Disponible en: <http://www.relaf.org/Versionninos.pdf>.

RELAF y UNICEF (2011b). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*. Disponible en: https://www.relaf.org/Directrices_VA.pdf.

RELAF, MIDES, SENNI AF y UNICEF (2022). *Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergues en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización. Avanzando en la implementación de la Ley 285 de 2022*. Disponible en: https://relaf.org/expediente_unico_NNA_%20en_albergues_aplicacion_Guia_Panamá.pdf

RELAF, SENNI AF y UNICEF (2021). *Desinstitucionalización. Guía de procedimientos*. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/3791/file/Gu%C3%ADa%20de%20procedimiento%20.pdf>

RELAF, MIDES, SENNI AF y Save the Children (2022). *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá*. Disponible en: https://relaf.org/egreso_seguro_guia_Panamá.pdf

RELAF, SENNI AF y UNICEF (2023). *Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental. Documento técnico de procedimientos y estándares para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos*. Disponible en: https://relaf.org/cuidado_puerta_entrada_guia_Panamá.pdf

SENNI AF (2014). *Resolución 005 de 2014 [SENNI AF] por la cual se aprueba el Manual de Organización y Funciones de la SENNI AF*. Disponible en: [file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20\(3\).pdf](file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20(3).pdf)

SENNI AF (2022). *Expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue*. Disponible en: https://relaf.org/Expediente_unico_NNA_en_albergues_Modelo_Panamá.pdf

SENNI AF, UNICEF y F-ODM (2012). *Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá*. Disponible en: https://www.relaf.org/biblioteca/Protocolo_Albergues_Panamá.pdf

Volnovich, Jorge (2022). *Compendio de buenas prácticas en el abordaje de los malos tratos hacia las niñas y adolescencias*. Documento de trabajo, no publicado.

Volnovich, Jorge (2023). *Sistematización de procesos y estándares para la protección especializada en perfiles específicos*. Documento de trabajo, no publicado.



GUÍA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Documento técnico de estándares y procedimientos para el abordaje de situaciones que implican la separación de la familia de origen y la provisión de cuidado alternativo temporal




REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA


REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL

