

DOCUMENTO POSICIONAMIENTO

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

I. LA PERSPECTIVA DESDE EL IIN

Tras revisar diversas definiciones podemos considerar que al hablar de un Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia, nos referimos a un “conjunto de conceptos (derechos, principios), procesos, sujetos (Estado, Sociedad, Familia, Niñas, Niños y Adolescentes) que actúan de forma diferenciada, ordenada, coordinada y complementaria a fin de implementar la normativa y la política pública universal y focalizada para el logro de la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de la sociedad” (Documento de trabajo IIN-OEA, 2018).

Desde el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (Lima – 2009) en el que a través de la Resolución CPNNA/RES. 1 (XX-09), se exhorta:

“(…) a los Estados Miembros a renovar su compromiso con los niños, niñas y adolescentes, mediante el fortalecimiento de sistemas para su protección integral, una institucionalidad fuertemente articulada y el destino de recursos suficientes y oportunos para mejorar sus condiciones de desarrollo e inclusión social y garantizar el pleno respeto de sus derechos. (...)”; el IIN – OEA ha estado activamente presente en la mayoría de las reuniones, Foros que abordaron este tema (ver línea cronológica).”

Otra de las decisiones del Consejo Directivo referidas al informe de gestión del plan de acción 2015-2019, CD RES. 08 (93-R18) plantea:

“El Plan de Acción 2015-2019 fue la guía de referencia para planificar y priorizar las acciones. No obstante, como producto de la dinámica de la realidad regional emergieron nuevos temas o formas de atenderlos que - a pedido de los Estados – se incluyeron en la agenda. Tal es el caso de los Sistemas Nacionales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. El IIN participó del I Foro Interamericano realizado en Ciudad de México y forma parte del Comité organizador del II Foro a realizarse en Montevideo en octubre 2018.”

Este XXII Congreso Panamericano del Niño, la niña y adolescentes (Cartagena 2019) nos plantea el desafío de avanzar en la “Consolidación de los sistemas nacionales de protección. Avances, desafíos y aprendizajes”. Para ello nos proponemos abordar a través de paneles que aborden:

1. Avances y consolidación. Aprendizajes extraídos de la experiencia
2. Institucionalidad y marcos jurídicos.
3. Participación de diferentes actores.

Estos paneles tendrán en cuenta la perspectiva de los Estados, Sociedad Civil y especialistas de la región que vienen trabajando en el tema.

A continuación, reparemos brevemente los antecedentes que los Sistemas Nacionales han ido generando en la región.

II. CRONOLOGÍA RECIENTE DE LOS SISTEMAS EN LA REGIÓN

Departamento de Asuntos Internacionales de la OEA y el IIN facilitaron el **diálogo con 52 representantes de 33 organizaciones de la sociedad civil provenientes de Estados Miembros de la OEA y el XX Congreso Panamericano y I Foro Panamericano de NNA.**

2009-Argentina
XX Congreso Lima - Perú

Se presentaron una serie de recomendaciones "en relación a políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales y se señala la responsabilidad del Estado como garante en la instalación de SNP.

En el XX Congreso Panamericano y I Foro Panamericano de NNA, se invitó a los Estados miembros a renovar esfuerzos para que sus legislaciones internas protejan de mejor manera a los NNA, fortaleciendo los sistemas de protección integral.

I Foro de Sistemas Nacionales de Protección Integral

2017- México

Tuvo como objetivo: Generar un espacio de diálogo e intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Sistemas Nacionales de Protección de la Niñez en América. Se elaboraron algunas recomendaciones como generar políticas de infancia con enfoque de derechos humanos, mecanismos nacionales de articulación, intersectorialidad, presupuesto con enfoque de derechos, sistemas con enfoque integral participación de distintos sectores (niños, niñas y adolescentes, sociedad civil), etc.

Reunión extraordinaria del Consejo Directivo N° 82 para el "Análisis de la implementación de las nuevas leyes de niñez y adolescencia, políticas y readecuación institucional en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño"

2007- Quito

Estados de la Región Miembros del IIN-OEA y representados en su consejo directivo por las autoridades e infancia de la región se reúnen, marcando la necesidad de trabajar en conjunto entre los países para continuar fortaleciendo los los sistemas existentes.

A nivel subregional podemos hacer referencia a la Comisión Permanente Niñ@SUR, correspondiente a la reunión de altas autoridades en Derechos Humanos del Mercosur.

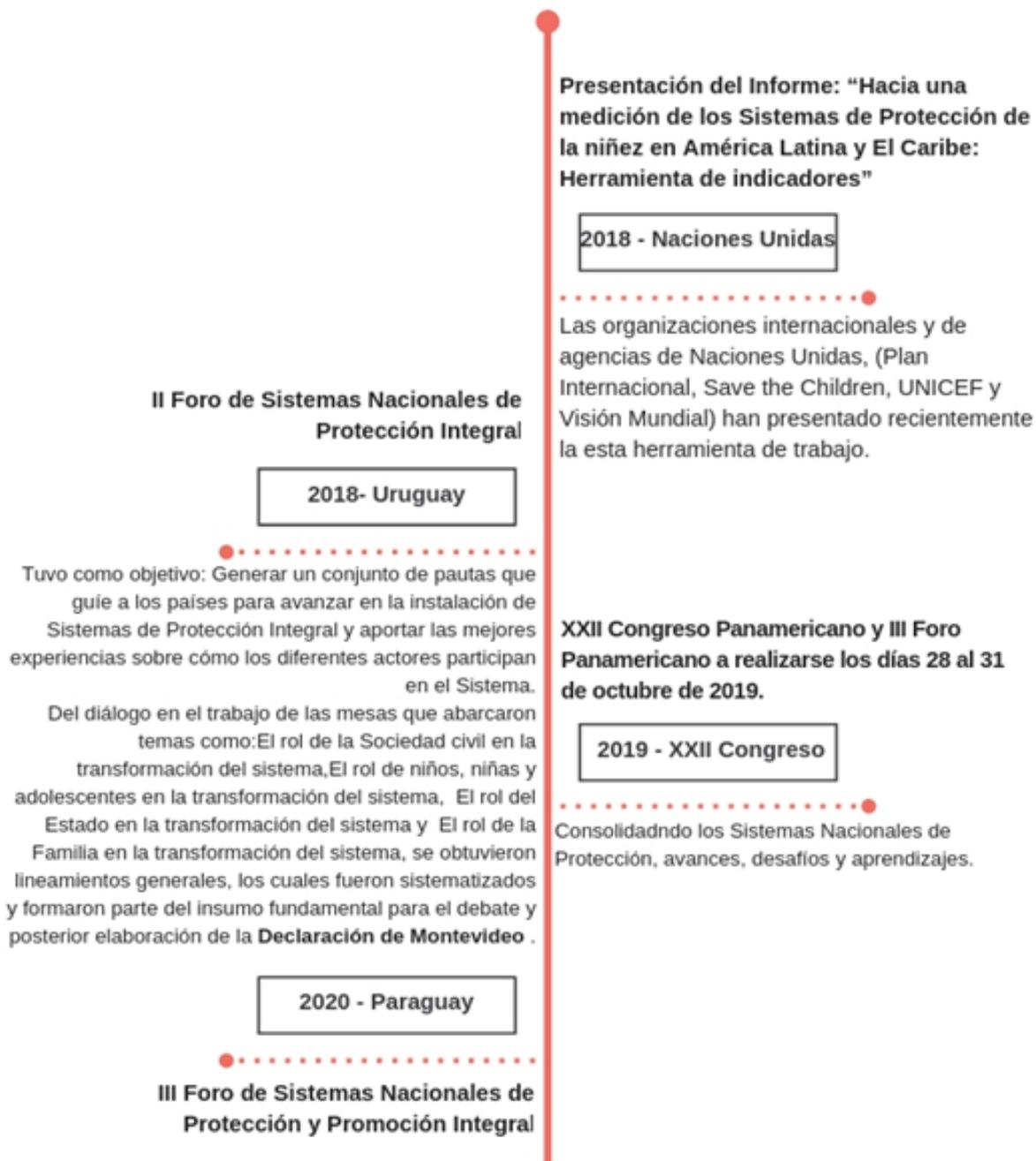
2017-2018 - Niñ@ Sur

Se señala como principal eje temático los sistemas de protección de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Buscando garantizar a todos los NNA de la región en el pleno ejercicio de los derechos humanos, revisando y evaluando prácticas y generando insumos que permitan mejorar la implementación de los sistemas ya existentes.

Informe temático: "Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección"

2018-CIDH

Iniciativa llevada a cabo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que tiene por objetivo señalar las obligaciones, principios y estándares aplicables en el diseño y el funcionamiento de los sistemas, de acuerdo con las obligaciones que se derivan del derecho internacional de los derechos humanos.



III. ESTADO DE SITUACIÓN

Tras revisar diversas definiciones podemos considerar que al hablar de un Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia, nos referimos a: un conjunto de conceptos (derechos, principios), procesos, sujetos (Estado, Sociedad, Familia, Niñas, Niños y Adolescentes) que actúan de forma diferenciada, ordenada, coordinada y complementaria a fin de implementar la normativa y la política pública universal y focalizada para el logro de la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de la sociedad. (Documento de trabajo IIN-OEA, 2018).

Asimismo, la organización de los Estados Modernos aún refleja la concepción del conocimiento de impronta positivista que dominó la cultura en los siglos XIX y primera mitad del siglo XX.

Es por tanto una organización basada en la especialización por áreas de problemas con una fuerte fragmentación. La organización por sectores: salud, educación, protección hace que el tema infancia necesariamente transversalice esa estructura obligando a una articulación que entra en conflicto con las tan tranquilizadoras y ordenadoras fronteras de competencias.

Al interior de las instituciones vinculadas a la atención de la infancia (salud, educación, protección) permanecen arraigadas concepciones y prácticas propias de la Doctrina de la Situación Irregular que durante casi un siglo orientó /definió las políticas de infancia en América Latina.

La adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), trajo cambios significativos en la forma de mirar a la infancia y adolescencia, evidenciando la necesidad de un cambio de paradigma para los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos, así como para los adultos, en la medida de dejar de lado el modelo adultocéntrico y trabajar en mira hacia nuevas estructuras organizativas, adaptadas a las obligaciones derivadas de la CDN, en base a mejores mecanismos de colaboración y articulación.

Por su parte, la CDN menciona como garantes de estos derechos al Estado, La Sociedad y La Familia, identificado así la necesidad del funcionamiento articulado entre tres actores, en post de una promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes más articulada.

A 30 años de aprobada la CDN la idea de protección como control, derivada de la ecuación pobreza – abandono – peligrosidad, todavía orienta parte de la cotidianidad de las instituciones, así como de las actitudes y comportamientos de técnicos y funcionarios.

El nuevo paradigma debe permear los distintos estamentos institucionales y sociales, afrontar el conflicto con las inercias y penetrar las cabezas del colectivo para hacer real y sustentable el proceso de cambio. El trabajo de hacer que los derechos del niño sean hechos implica pues una profunda transformación del “mundo adulto” y sus organizaciones.

La construcción de un sistema de protección integral a la infancia y la adolescencia obliga a pensar en una nueva institucionalidad que dé cuenta tanto de la diversidad de derechos como de su interdependencia. Esta nueva institucionalidad pasa por generar mecanismos de coordinación interinstitucional que atraviesen los diferentes niveles de decisión y puedan concretarse a nivel operativo salvando las trabas burocráticas y las inercias de la fragmentación.

Al respecto, en los últimos 10 años, los Estados, la Sociedad Civil, y los propios niños, niñas y adolescentes han realizado importantes recomendaciones y propuestas en torno a la construcción de Sistemas Nacionales de Protección y sus respectivas dimensiones: normativa, programática e institucional. Dejando precedentes que vale la pena revisar e implementar.

En la misma línea, a la fecha varios Estados han modificado su normativa para considerar la creación o adaptación del funcionamiento y fortalecimiento de sus Sistemas Nacionales de Protección, reconociendo la importancia de contar con un modelo operativo y articulado de las estructuras de protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia.

Asimismo, se ha implantado la necesidad de trabajar articulada e intersectorialmente entre las instituciones, para garantizar una coordinación eficiente entre los sectores del Estado y la sociedad civil a través de un plan estratégico, formulado como parte de las políticas públicas, que promueva y garantice los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

De igual manera, se viene reafirmando la necesidad de contar con presupuestos transversales, específicos y progresivos, así como con la experiencia en el manejo y coordinación de presupuestos comunes que aseguren el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Protección¹. Todo ello, sin dejar de lado la importancia de seguir promoviendo y habilitando las estructuras participativas de niños, niñas y adolescentes, y de la sociedad civil, con el objetivo de ampliar la representatividad y reflejar la diversidad de las realidades y vulneraciones que afectan a la infancia y adolescencia hoy.

¹ Conforme a lo establecido en la observación 19 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Tal como señala el reciente informe de la CIDH “ (...) lo que se conoce como los “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” deberían constituir el andamiaje fundamental y las estructuras operativas necesarias para la efectiva vigencia, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin los cuales los marcos normativos que reconocen estos derechos devienen inaplicables e inefectivos en la práctica, y los derechos irrealizables”. Toda vez que la aproximación holística e integral que demanda la CDN hacia los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sus realidades y respecto de las condiciones necesarias para el efectivo disfrute de sus derechos, requiere articular un modelo sistémico que conecte y vincule a todos los sectores involucrados en temas relativos a la infancia y adolescencia y a todos los niveles territoriales de cada Estado.

En resumidas cuentas, el interés de las autoridades apunta a seguir compartiendo experiencias, buenas prácticas, y desafíos en la implementación, funcionamiento y fortalecimiento de sus Sistemas Nacionales de Protección. Por ello, continuar promoviendo instancias regionales como el Primer Foro Interamericano de Sistemas Nacionales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, realizado en abril de 2017 en el Estados de México, y el Segundo Foro Interamericano de Sistemas Nacionales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, realizado en octubre de 2018 en el Estados de Uruguay, evidencia un avance colaborativo en la temática a los que más países, sociedad civil y niños, niñas y adolescentes vienen sumándose.

IV. DESAFÍOS

En base a lo expuesto, si bien felicitamos y acompañamos la iniciativa de los estados, pensamos pertinente dejar en claro, algunos de los principales nudos críticos que encontramos en torno a la temática son:

En primer lugar, la importancia de que el Estado defina una política que establezca claramente cuál es el lugar que se da a los niños, niñas y adolescentes en su proyecto de sociedad y las responsabilidades que en relación a ese lugar les corresponde a los diferentes actores, siendo esta definición, el punto de partida de la coherencia del sistema.

En segundo lugar, lograr una coordinación entre niveles de gobierno y el diálogo entre lo central y lo territorial, es decir, lograr una verdadera articulación entre sub sistemas y niveles de especialización (universal, focalizado, restitución de derechos).

En tercer lugar, la necesidad de promover la organización de la participación de la Sociedad civil y las comunidades, así como de los niños, niñas y adolescentes, en todo el ciclo de las políticas públicas, previendo la habilitación de espacios de participación, acordes a los diferentes niveles evolutivos. Tomando en cuenta también, la importancia de las estrategias comunicacionales, a fin de promover el nuevo lugar social de la niñez y la adolescencia y la responsabilidad de las comunidades y otros actores (empresas, sindicatos, organizaciones sociales).

En cuarto lugar, uno de los principales desafíos es la asignación de recursos a ser ejecutados de acuerdo al funcionamiento del sistema, lo cual no debería implicar adjudicar sino resolver el problema de la ejecución, ya que los sistemas como tales, no son “unidades ejecutoras”. Esto último va relacionado muy de cerca, a la necesidad imperante de dotar de capacitación y especialización de los recursos humanos, a fin de contar con una masa crítica capaz en la implementación de los acuerdos y avances en la temática.

En este sentido, y teniendo en cuenta que los sistemas son dinámicos y cambiantes, pudiéndose introducir modificaciones en su estructura y funcionamiento, a fin de adaptarse mejor a las necesidades de protección de la niñez y adolescencia. Desde el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, incorporamos la línea de trabajo “Sistemas Nacionales de Promoción y Protección Integral de derechos de niños, niñas y adolescentes” en nuestro Plan de Acción 2020-2023, con el firme propósito de continuar

¹ CIDH, CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes, 28 noviembre de 2016. CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, prólogo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

brindando asistencia técnica en las acciones estratégicas que los Estados de la región consideren adecuadas.

Finalmente, a 30 años de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) mucho se ha avanzado en los marcos legales y en la implementación de políticas. A pesar de esto las condiciones concretas de vida de la infancia y la adolescencia en las Américas parecen estar más relacionada con los ciclos de la economía y la alternancia de modelos de sociedad implementados desde los estados que con los procesos de implementación de la Convención (Giorgi, 2019).

V. EN SUMA:

Los desafíos que la instalación y funcionamiento de los Sistemas Nacionales nos plantea son múltiples, en este sentido queremos mencionar dos que nos parecen pertinentes.

Por una parte, debemos abordar un necesario **triple cambio de paradigmas** con niveles de complejidad, dificultad diferente y complementario, que permitan la progresiva instalación a nivel social, institucional y familiar del: paradigma de niño/a, adolescente sujeto de derecho, paradigma de adulto/a garante o responsable de derechos y el nuevo paradigma institucional que busca promover relaciones de convivencia y ejercicio de derechos, enfrentado al viejo paradigma de control y protección. Por otra parte, se debe trabajar en la co-responsabilidad de los garantes de derechos (Estado, Sociedad y Familia), a fin de lograr una verdadera articulación y trabajo interinstitucional.

Cabe señalar, que durante el II Foro de Sistemas Nacionales de Protección Integral celebrado en Montevideo- Uruguay, los y las adolescentes participantes plantearon la necesidad de un cambio en la denominación de estos Sistemas, cambio que se complementaría con otra propuesta surgida en la misma reunión por lo que la nueva denominación debería ser **Sistemas Nacionales de Promoción y Protección Integral de derechos de niños, niñas y adolescentes**. (denominación que el IIN-OEA ya tomó para su plan de acción 2020 – 2023).

Finalmente, el tercer Foro Interamericano de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección Integral de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que se realizará en Paraguay el 2020, viene trabajando en una posible propuesta que considera como base, la importancia de promover, garantizar y respetar los derechos de los niños, niñas y adolescentes no solo en base a una Política Pública Nacional integral, fundada en un diagnóstico serio y exhaustivo de la realidad de cada país sino en "(...) la necesidad de un plan regional interamericano para la construcción de SIPPINNA basado en la cooperación y coordinación regional de las políticas públicas nacionales, y el desarrollo de una estrategia integrada para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, a través de un proceso participativo, y sustentado por el establecimiento de metas concretas y mecanismos de monitoreo y seguimiento (Declaración de Montevideo. 2018)." Es por ello, que con miras al 2020, y teniendo en claro el estado de situación actual, nos planteamos algunas preguntas para reflexionar.

VI. ALGUNAS PREGUNTAS

- ¿Cuáles serían las fortalezas, debilidades, obstáculos y amenazas, que los actuales Sistemas Nacionales encuentran para su consolidación??
- ¿Cómo operan los marcos legales existentes al momento de ejecutar acciones coordinadas o ejecutar fondos?
- ¿Cómo promover una mejor y mayor participación de niños, niñas, adolescentes y sociedad civil a nivel de los Sistemas?

VII. REFERENCIAS

- XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (Lima – 2009) en el que a través de la Resolución CPNNA/RES
- CD RES. 08 (93-R18), referidas al informe de gestión del plan de acción 2015-2019.
- Documento de trabajo del IIN-OEA, 2018.
- GIORGI, Víctor, (2019), 30 años: Entre movimientos instituyentes y fantasmas de restauración, Montevideo.
- Declaración de Montevideo 2018.