

RESUMEN EJECUTIVO

“CONSTRUYENDO SISTEMAS EN LAS AMÉRICAS: UN ESTUDIO DIALÓGICO DE LOS MARCOS NORMATIVOS”

ANTECEDENTES:

La adopción de la Convención sobre los derechos del Niño de 1989 implicó entre otros aspectos, el requerimiento a los Estados del funcionamiento de los distintos organismos e instituciones que están vinculados con la promoción y protección de derechos de infancia y adolescencia, a fin de garantizar la promoción y protección de los derechos.

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general N° 5 señala que: “las medidas generales de aplicación (...) tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes.” (Comité de Derechos del Niño, Observación general Nro. 5, párr. 9¹).

Así, en distintos momentos e intensidades, se realizaron modificaciones a los marcos normativos, incorporando los enunciados de la Convención (principios, derechos y obligaciones); se establecieron mecanismos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos por parte de la niñez y adolescencia en la política pública (universal y focalizada), se instauraron procedimientos administrativos y judiciales como la asignación de presupuestos, etc. Dando paso a un conjunto de organismos de distinto nivel y objetivos, el cual empezó a funcionar de manera más sistémica, dando lugar a los Sistemas de protección.

De igual manera, desde el Sistema Interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace referencia al concepto de “corpus juris²” en materia de niñez y adolescencia, en la medida que el derecho Internacional de los derechos humanos está conformado por una serie de instrumentos internacionales con diferentes contenidos y efectos legales (tratados, convenciones, decisiones, declaraciones, etc), expedidos por el Comité de los Derechos del Niño en el marco del sistema universal, y que en base al artículo 19 de la Convención Americana³ se incorporan y dan contenido a las disposiciones en materia de infancia y adolescencia emanadas desde el sistema interamericano, permitiéndonos utilizar los protocolos, observaciones, y demás decisiones adoptadas, como herramientas de interpretación.

¹ Observación general Nro. 5, recuperado de:

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/observaciones_generales_comite_de_los_derechos_del_niño_2017_-_20_en_esp_vf.pdf

² Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 115.

³ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 37, 53, y *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 194

En este sentido, si bien existen avances en el plano normativo de los SIPPINNA, estos son “heterogéneos y desiguales en su definición e implementación” (Quito, 2007), marcándose la necesidad de continuar impulsando el trabajo en conjunto entre los países, para fortalecer los sistemas existentes y acompañar la creación e implementación de los que aún no estuvieran creados.

Una de las instancias que logró gran presencia de estados de Latinoamérica y el Caribe, junto a representantes de organismos internacionales, sociedad civil, y niños, niñas y adolescentes, son los Foros Interamericanos SIPPINNA. El I Foro SIPPINNA surge a iniciativa del Gobierno de México y se llevó a cabo el 2017, aquí se identificaron conclusiones y áreas de oportunidad, en torno a 6 ejes temáticos⁴, que dieron cuenta de la necesidad de continuar reflexionando en torno a la temática.

El II Foro SIPPINNA se desarrolló en Montevideo -Uruguay el 2018, de donde surgió la declaración de Montevideo⁵, que estipula diversos principios trabajados a partir de los ejes: programático, institucional y normativo. Sobre este último eje, se señaló puntualmente:

“2.1. Fortalecer y promover cambios normativos al máximo nivel para consolidar el SIPPINNA, a través de la transversalización de acciones que identifiquen metas comunes, problemas y soluciones para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes. 2.2. Revisar los marcos normativos vigentes para avanzar en la armonización y reforma de la legislación nacional y local con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. 2.3. Avanzar hacia el diseño de sistemas de monitoreo, evaluación y seguimiento de la aplicación del marco normativo, del funcionamiento de los sistemas de protección, y su impacto, integrando indicadores alineados a la Agenda 2020 y los objetivos de desarrollo sostenible.

Ambas instancias fueron acompañadas por el IIN-OEA, en cumplimiento de la resolución del Consejo Directivo del IIN, del Congreso Panamericano del 2009 desarrollado en Lima- Perú, que exhorta a los Estados 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”.

En la misma línea, y frente a este contexto de emergencia sanitaria, se realizaron instancias extraordinarias denominadas “diálogos interamericanos” y “sesiones virtuales SIPPINNA”, camino al III Foro que debió realizarse en Paraguay el 2019, y que actualmente se proyecta para el 2021. Estas instancias virtuales tuvieron el objetivo de visibilizar la situación de los

⁴ 1. Diseño e implementación de políticas públicas para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; 2. Mecanismos nacionales de articulación; 3. Desarrollo y uso eficaz de recursos presupuestarios; 4. Mecanismos de protección y restitución de derechos; 5. Fortalecimiento de los sistemas de información; y, 6. Participación de niñas, niños y adolescentes.

⁵ Recuperado de: <http://www.inau.gub.uy/documentacion/item/1764-declaracion-de-montevideo-avances-hacia-los-sistemas-nacionales-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes>

derechos de niñas, niños y adolescentes en la coyuntura de la Pandemia del COVID-19 y generar un espacio de intercambio entre los Estados, Sociedad Civil y otros actores del sistema, en base a las acciones que los SIPINNAS vienen implementando en la región para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos ante situaciones específicas.

En paralelo, diversas organizaciones internacionales del sistema universal e interamericano realizaron pronunciamientos, reflexiones e iniciativas dirigidas a los Estados a fin de guiar los nuevos escenarios creados por la Pandemia y los desafíos que implican para los SIPINNA. Es el caso del pronunciamiento conjunto del IIN y los integrantes americanos del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, denominado “La Niñez ante todo”⁶ donde se enunciaron aprendizajes y recomendaciones para los sistemas, de los cuales, resaltamos los siguientes:

- ✓ Proteger los presupuestos destinados a la promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia y donde sea necesario incrementarlos de acuerdo a las circunstancias, redireccionando hacia ellos los recursos necesarios, de acuerdo al Interés Superior del niño, con especial atención a aquellos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- ✓ Fortalecer los sistemas de promoción y protección de derechos, mejorando su integralidad, su gestión, articulación y eficiencia jerarquizando su presencia en la región; definiendo rectorías claras y dotándolas de las fortalezas institucionales necesarias para cumplir esa función. En este sentido, la tarea de promoción, protección y restitución de derechos requerirá fuertes alianzas y cooperación multisectorial, fortaleciendo el trabajo interinstitucional, intergeneracional e interdisciplinario.
- ✓ Repensar lo experimentado durante la crisis, las debilidades y fortalezas de los sistemas educativos promoviendo las transformaciones necesarias para alcanzar una educación repensada a escala humana, amigable, eficiente, promotora de ciudadanía responsable. Esto incluye, impulsar la democratización del acceso a Internet y la capacitación de los y las docentes, además de proporcionar a los niños, niñas y adolescentes una mayor "alfabetización digital", criterios y herramientas para un uso seguro de las nuevas tecnologías y un adecuado manejo de situaciones que por su vulnerabilidad amenazan sus derechos online y offline.

En base a lo expuesto, desde el IIN-OEA surge el “Programa Interamericano para la consolidación de los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” con el objetivo de: “aportar a la creación y/o consolidación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección Integral de los Derechos

⁶ Recuperado de: http://novedades.iinadmin.com/wp-content/uploads/2020/07/Pronunciamiento_La_Ni%C3%B1ez_Ante_Todo.pdf

de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA) en los Estados de la región promoviendo el funcionamiento intersectorial, interinstitucional, integral y descentralizado con presencia en los territorios incluyendo la participación permanente de las organizaciones de niños niñas y adolescentes en los diferentes niveles de complejidad.”(Plan de Acción 2020-2023 IIN-OEA)

En este escenario, se identificó la necesidad de contar con una herramienta actualizada y útil para los diferentes actores de los sistemas, que permitiera analizar el corpus iuris de los SIPPINNA, a nivel universal, interamericano y nacional, de los 35 países de las Américas, a fin de: identificar los avances normativos en la región, verificar los modelos de sistemas de protección existentes, las instituciones que lo componen, las funciones y competencias establecidas por esos marcos normativos.

En este sentido, y con gran satisfacción, el IIN pone a disposición el presente estudio, esperando que sea una herramienta en la que los operadores de los Sistemas de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia y otros actores relacionados encuentren información relevante y actual de las normas que integran los SIPPINNA.

OBJETIVOS:

El presente estudio normativo, tiene por objetivos:

- ✓ Simplificar y unificar la búsqueda de antecedentes normativos, jurisprudenciales de tribunales internacionales o de informes de los órganos de aplicación de tratados sobre derechos humanos sobre niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Brindar un instrumento actualizado y de consulta con las principales recomendaciones relacionadas a la creación y/o fortalecimiento de los SIPPINNA, a nivel del sistema universal e interamericano.
- ✓ Identificar aspectos centrales de los sistemas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, a nivel nacional en los 35 países de las Américas.
- ✓ Visibilizar la importancia de fortalecer los marcos normativos, para luego generar políticas públicas que incidan en la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Facilitar el monitoreo y evaluación del funcionamiento de la institucionalidad existente.

1. METODOLOGÍA EMPLEADA:

Para el presente estudio, lo primero que debemos resaltar es que partimos del concepto de Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia entendido como “El conjunto de 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)

En este sentido, la metodología empleada para la realización de este estudio, parte de la concepción de los sistemas, desde un enfoque de derecho internacional y de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, en la medida que tanto el sistema universal como interamericano surgen para concretar un sistema normativo e institucional que proteja y contribuya a la plena efectividad de los derechos humanos.

La sumatoria de sistemas jurídicos nacionales, más el sistema interamericano y universal nos permite hablar de un orden jurídico, alineado a la protección de los derechos humanos. En el caso de los 35 países de las Américas, en su mayoría, interactúan en el plano internacional a través de los dos sistemas considerados (universal e interamericano), por ende, para la aplicación de las normas, se parte de una interpretación sistémica, teleológica y literal, en la medida que ambos forman parte del ya mencionado corpus iuris.

La información relevada en el presente estudio da cuenta del diálogo jurisprudencial entre el comité del sistema universal, la corte interamericana y la normativa nacional generada por cada estado. En el plano nacional, hay que rescatar que las corrientes del derecho anglosajón y greco romano inciden en la configuración de los sistemas, teniendo en cuenta estos matices, se diseñaron 35 fichas país que cuentan con la siguiente información:

I. Marco normativo internacional

A. Sistema universal

- i. Comité de los derechos del niño
- ii. CDN– protocolos facultativos
- iii. Comité contra la tortura
- iv. Comité contra la discriminación racial
- v. Comité de derechos humanos
- vi. Examen periódico universal

B. Sistema interamericano

- i. Sentencias vinculantes de la cidh

II. Marco normativo nacional

- constitución nacional
- ii. Leyes, decretos. resoluciones, etc
- iii. Organismos de aplicación de los sistemas

III. Comentarios / observaciones

2. PRODUCTOS: El presente estudio cuenta con 2 productos:

- ✓ **Fichas país:** Se cuentan con 35 fichas país, que relevan información normativa del sistema universal, interamericano, y nacional.

- ✓ **Cuadro resumen:** Se cuenta con un cuadro resumen que resume los datos importantes de las fichas país, la importancia de este cuadro residen en su fácil actualización y en los anexos que lo integran, donde podemos observar de manera gráfica algunas de las observaciones arrojadas del estudio.

3. UTILIDADES:

- ✓ Consideramos que esta información será relevante al momento de determinar prioridades en la asistencia técnica a ofrecer a los estados y constituirá una guía en la producción de instrumentos y conocimientos.
- ✓ Facilitará la comprensión de la información jurídica a través del desarrollo y la difusión en lenguaje claro.
- ✓ Permitirá fortalecer y promover cambios normativos al máximo nivel para consolidar los SIPPINNA nacionales.
- ✓ Facilitará la revisión de los marcos normativos vigentes para avanzar en la armonización y reforma de la legislación nacional y local, teniendo en cuenta los estándares internacionales de protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Se busca cooperar en el proceso de redacción de los Informes Nacionales, prestando asistencia oportuna a los Estados Miembros, así como procurar un mayor acceso a la información de todo el entramado normativo que conforman los SIPPINNA.
- ✓ Del análisis comparado y de cada ficha país, se articulará un esquema útil que servirá de guía básica a los Estados, Sociedad Civil y demás actores del sistema, agilizando la revisión de las disposiciones sobre los procedimientos administrativos y judiciales en materia de niñez y adolescencia.
- ✓ Permitirá identificar vacíos normativos o procedimentales, a fin de fortalecer y hacer más amigables, los actuales mecanismos de denuncia y acceso a la justicia con que cuentan los niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Se busca fortalecer y consolidar el concepto de corpus iuris en materia de niñez y adolescencia, permitiéndonos visualizar de forma esquemática el entramado normativo existente.
- ✓ Y permitirá medir y evaluar los niveles de progreso en la implementación de Sistemas de Protección, a través de la generación de indicadores.

4. DESAFÍOS:

- ✓ El Estado deberá definir 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, como garantes de derechos. Esta definición, es necesaria en la medida que es el punto de partida de la coherencia del sistema.

- ✓ El eje normativo de los SIPPINNA es uno de los ejes más importantes, sin embargo, para su implementación y gestión, es preciso que vaya de la mano junto a los ejes programático e institucional, que continúan siendo un desafío, por múltiples factores, tales como: recursos económicos, recursos humanos capacitados, diseño institucional, etc.
- ✓ La diversidad de contextos y la existencia de diversos sistemas y subsistemas en la región, hace necesario trabajar en estándares y principios que guíen su gestión e implementación. En la medida, que en muchos países donde se cuenta con un sistema de protección, se observa su ineficiente aplicación, a la luz de las observaciones del sistema Universal e Interamericano.
- ✓ Algunos de los países que han firmado la convención americana no han firmado la competencia de la corte y por ende, la corte no puede incidir, asimismo, algunos países han denunciado la convención americana, no siendo aplicable.
- ✓ Por su parte, en las Américas, existe una gran cantidad de Estados que aún no han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al procedimiento de comunicaciones, lo cual es necesario continuar promoviendo.
- ✓ En la misma línea, hace falta más información sobre la existencia de mecanismos que permitan a los niños, niñas y adolescentes, una vez agotadas las vías nacionales, realizar una denuncia ante el sistema interamericano y universal. Así como la falta de información amigable dirigida a los propios niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Es necesario, seguir impulsando la transversalización de la concepción de derechos y su expresión en el conjunto de las instituciones y sus prácticas.
- ✓ Hacen falta espacios de formación de recursos humanos, acordes a las necesidades de las políticas definidas en cada estado.
- ✓ A partir de este estudio, se hace necesario generar indicadores que permitan evaluar los procesos e impactos, así como indicadores de acceso a derechos desagregados de modo de visibilizar las brechas de inequidad. Esta información debería ser accesible y en formatos amigables para los diferentes grupos atareos, étnicos, etc.
- ✓ Hace falta generar instancias de participación de niños, niñas y adolescentes en todo el ciclo de las políticas públicas, de acuerdo a los diferentes niveles evolutivos.

La protección así pensada, no puede ser tarea de un único organismo, sino que requiere del accionar articulado de distintos organismos, de diferente nivel y funciones. Pero también de política pública, programas y acciones, orientados a la niñez y adolescencia, que superen el funcionamiento fragmentado característico de los estados modernos, para procurar funcionar como un SIPPINNA.

Finalmente, recordando las recomendaciones elaboradas por los ochenta (80) niños, niñas y adolescentes representantes de los Estados y sociedad civil de: Argentina, Barbados, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá,

Paraguay, Perú, Uruguay; Aldeas Infantiles, Chic@snet-pasc, Fundación Renacer, FUNDASIL, LUMOS, MOLACNNATS, Plan Internacional, REDNNYAS, Save the Children, Students Comission y World Vision, que participaron del III Foro Panamericano, realizado en Cartagena – Colombia el año 2019, cerramos este resumen ejecutivo y esperamos que el estudio de relevamiento normativo y herramientas generadas, signifiquen un aporte para los sistemas de promoción y protección de derechos en las Américas.

“Recomendamos a los estados, a los sistemas nacionales de protección, gobiernos regionales y locales que se fortalezca y genere programas de integración, protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para el conocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la reducción del maltrato hacia los niños, niñas y adolescentes y así poder erradicar la violencia intrafamiliar. Esto articulado con la creación de nuevas instituciones, mayor presupuesto que protejan a los niños, niñas y adolescentes dentro de la familia en caso de que se presente violencia intrafamiliar, y que se cree un espacio donde estén los niños de los comités y adultos para monitorear las acciones de los mismos y así garantizar el funcionamiento de estos. Finalmente, se recomienda que se fortalezcan los marcos jurídicos de los estados para proteger a los niños, niñas y adolescentes⁷.” (Extracto de la síntesis del panel, eje 3, Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos de Niño, Niñas y Adolescentes, XXII Congreso Panamericano. Cartagena – Colombia, 2019)

IIN-OEA

Noviembre de 2020

⁷ Recuperado de: <http://sitiosiin.org/xxii-congreso/wp-content/uploads/2020/09/Eje3-Sintesis.pdf>