

ESTUDIO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADOPCIÓN EN PANAMÁ EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS. -2015-



RELAF
Por el derecho a vivir
en familia y comunidad

Dirección:

Matilde Luna

Equipo de investigadoras:

Matilde Luna

María Pilar Ramírez

Irene Salvo Agoglia

Diseño gráfico y editorial:

Rubén Longas

Corrección de estilo y ortotipográfica:

Pablo Valle y Silvia Tombesi

Entidad responsable de la publicación:

RELAF

Este estudio se produjo en el marco de la cooperación de UNICEF, al Estado Panameño, por su solicitud.

Las autoras agradecen a quienes colaboraron activamente en las distintas fases de la evaluación: durante la preparación y el desarrollo de la agenda del trabajo de campo, al personal de la oficina de Unicef de Panamá, al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de Panamá, y a los actores claves entrevistados durante el trabajo de campo, que proveyeron información relevantes sobre el contexto y la documentación en la temática investigada.

Este estudio fue realizado por un grupo de expertas independientes. En consecuencia, las opiniones y las propuestas del presente informe no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF, UNICEF y MIDES.

Buenos Aires, Argentina, agosto de 2015.

Índice

Listado de abreviaturas	4
Resumen ejecutivo	5
Introducción.....	7
Contextualización internacional.....	9
Contextualización nacional.....	10
Metodología del estudio	12
Análisis de la aplicación del marco normativo de la adopción en panamá	13
Conclusiones y recomendaciones generales.....	37
Conclusiones y recomendaciones específicas por actor	45
Referencias y fuentes consultadas	56

Listado de abreviaturas

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

DDHH: derechos humanos.

IDH: Índice de Desarrollo Humano

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social (Panamá).

NNA: niños, niñas y adolescentes.

OJ: órgano judicial.

ONG: organización no gubernamental.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PAIPI: Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (Panamá).

PNUD: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

REDNANIAP: Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia (Panamá).

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Panamá).

SPI: Sistema de Protección Integral.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Resumen ejecutivo

El presente informe da a conocer los principales **resultados, conclusiones y recomendaciones** –generales y específicas– del estudio sobre la situación actual de la adopción en Panamá, en el marco de la construcción de un sistema de protección integral de derechos de los NNA de este país.

El **objetivo principal** fue conocer y analizar el grado de implementación de los procedimientos y los programas establecidos por la Ley General de Adopciones de la República de Panamá (N.º 46), que entró en vigencia el 17 julio de 2013, así como el cumplimiento de los principios y los estándares internacionales de DDHH, identificando avances y desafíos.

Entre los principales **hallazgos**, se encuentra una implementación parcial de principios, estándares, procesos y procedimientos normados por la ley en el funcionamiento del actual sistema de protección.

Se muestran una preocupante desarticulación de las actuaciones administrativas y judiciales, la ausencia de un mecanismo coordinado de seguimiento de los casos, y una mora en los procesos judiciales de medidas de protección y adopción, particularmente los ligados a la inhabilitación parental y a la declaratoria de adoptabilidad; junto con un insuficiente despeje de los recursos familiares y comunitarios de los NNA, la prolongada permanencia de éstos en albergues, y la falta de una solución individualizada y oportuna.

En este sentido, se aprecia la persistencia de un paradigma tutelar, desde el cual se continua realizando un uso desmedido de la institucionalización de NNA en albergues, que en su mayoría carecen de las condiciones mínimas requeridas para su funcionamiento y se encuentran insuficientemente supervisados.

Simultáneamente, se evidencian una debilidad en las políticas públicas dirigidas a las familias y una ausencia de programas técnicamente idóneos orientados al fortalecimiento de las familias de origen, que permitan prevenir separaciones innecesarias por razones sociales y/o económicas, y promuevan la reunificación familiar. A lo anterior, se suma la prácticamente inexistente utilización de medidas de cuidados alternativos, como el acogimiento familiar.

Respecto de las funciones mandatadas por ley a la SENNIAF, en tanto autoridad administrativa central orientada a proteger el derecho a la convivencia familiar, si bien se han comenzado a poner en marcha diversos mecanismos, se evidencia que los principios y los estándares de la ley y de las convenciones internacionales aún no han sido suficientemente incorporados a las prácticas institucionales.

Se observan también una implementación parcial desde el punto de vista administrativo, una marcada centralización territorial, y un deficiente diseño y ejecución de aquellos procesos y programas vinculados a la prevención de la separación y la pérdida definitiva de la patria potestad, a la declaratoria de adoptabilidad, a la supervisión y el monitoreo de hogares sustitutos, y al Programa de Familias Acogentes.

En lo que respecta a los procesos de adopción, también se evidencian debilidades en la formulación y la aplicación de procedimientos, programas y metodologías, y ausencia de manuales, protocolos y guías de actuación técnicas, ligadas a la formación de los solicitantes, la evaluación de idoneidad, la asignación, y el seguimiento y el acompañamiento posadoptivo en casos nacionales e internacionales.

Se **concluye** que, si bien el cuerpo normativo que regula la adopción está bien formulado, la falta de integralidad en las respuestas y las actuaciones –por parte de diferentes actores del sistema involu-

crados—, la no aplicación de la subsidiariedad en las medidas de protección y las debilidades técnicas encontradas repercuten directamente en el curso de los procedimientos adoptivos.

Por ello, se ve dificultado el pleno cumplimiento del derecho a vivir en familia de los NNA panameños, y afectada la garantía de los principios del interés superior del niño, de no institucionalización, de identidad, de no discriminación y de su participación en aquellos procesos administrativos y judiciales que lo afectan directamente.

Considerando estos elementos, se ofrecen una serie de **recomendaciones generales y específicas** para cada actor, de manera de avanzar hacia la implementación total de la normativa vigente, y de los procedimientos y los programas, conforme con los principios y los estándares internacionalmente exigidos.

Introducción

- Las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño¹ sobre el Informe presentado por el Estado de Panamá en 2011, en relación con el cumplimiento del artículo 20, sobre la protección de los derechos de los NNA privados de entorno familiar, recomienda que se adopten las medidas necesarias para que se disminuya el número de niñas, niños y adolescentes acogidos en instituciones, que se implementen alternativas de acogimiento familiar y que el Estado tome en cuenta, en todas sus acciones, las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los Niños.
- Las observaciones realizadas en materia de adopción, estándares comprendidos en el artículo 21 de la CDN, se realizaron en base a la entonces ley vigente (N.º 61/2008). El Comité recomendó al Estado panameño que toda modificación a la ley de adopción deberá ampliar y no reducir la protección de los niños, niñas y adolescentes, tanto en sus estándares como en los procedimientos de implementación.

En el escenario actual de transformaciones y desafíos derivados de la entrada en vigencia (el 17 de julio de 2013) de la Ley General de Adopciones N.º 46 de la República de Panamá, el MIDES y UNICEF decidieron impulsar la elaboración de un estudio técnico de la situación actual de la adopción en Panamá, atendiendo a la necesidad de monitorear el estado de cumplimiento y de implementación de los procesos y los procedimientos establecidos en este nuevo marco normativo.

La elaboración de este estudio fue encomendada –por el MIDES y UNICEF– a RELAF, en virtud de su amplia experiencia y su reconocida trayectoria en la región, en el ámbito de la protección integral de los derechos de la infancia, la niñez privada de cuidados parentales, los cuidados alternativos y la adopción.

Otro factor contextual para considerar es que, durante 2014, la República de Panamá tuvo un cambio de autoridades políticas y administrativas, a nivel nacional y a nivel del organismo rector de infancia, lo que implica un tiempo de traspaso y consolidación de nuevos equipos de conducción para la continuidad de las políticas públicas.

Este escenario puede constituir una oportunidad para el fortalecimiento jurídico y técnico de los procesos y los procedimientos ligados a la adopción en la República de Panamá. Se señala en particular la tarea, asumida por el Estado, de redacción y debate parlamentario de una Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que dé marco a la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos, acorde con los principios y los estándares internacionales

El propósito de este estudio es conocer empíricamente, sistematizar y analizar la situación actual de la adopción en Panamá en el marco legal vigente, el estado de implementación de sus procesos, procedimientos y mecanismos jurídicos, administrativos y técnicos, en atención al cumplimiento de estándares de calidad que aseguren una adecuada gestión de la totalidad de las fases del proceso adoptivo.

Esto, desde una perspectiva de análisis sistémica e integral de dicha figura, en el marco de la construcción de un SPI que asegure el derecho a la convivencia familiar de niñas, niños y adolescentes (en adelante, NNA). De esta forma, se identificaron progresos, brechas y desafíos en los procesos de gestión e implementación de la adopción en la República de Panamá.

¹ El Comité de Expertos fue creado con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados parte en la CDN. Uno de sus mecanismos es el examen periódico de los Informes presentados por los países y, como resultado de ello, producir recomendaciones.

Tomando en consideración la reciente promulgación de esta ley, la hipótesis de base del presente estudio es la alta probabilidad de que sus procedimientos y sus programas se encontrarán en un proceso de implementación progresiva y parcial, sin estar plenamente implementados.

Desde un espíritu propositivo y constructivo, el presente informe realiza recomendaciones técnicas de mejoras concretas, ofreciendo así a las autoridades, y a los diferentes actores claves implicados en estos procesos, las herramientas que puedan servir de base para la implementación de los procedimientos y las actuaciones orientadas por la ley, de forma de garantizar que la adopción sea una medida restitutiva de derechos.

En el marco de la corresponsabilidad necesaria para que la implementación de una medida de esta índole se lleve a cabo de forma apropiada y conforme con los principios y los estándares internacionales de DDHH, se identifican los estándares aplicables y alcanzables en los principios y las garantías de protección necesarios para llevar adelante los procesos de adopción, en base al interés superior de los niños.

Contextualización internacional

A más de 25 años de la entrada en vigencia de la CDN, es innegable el efecto que ha tenido en la adopción de medidas legislativas y reformas institucionales por parte de los países de la región de América Latina y el Caribe, los que la han ratificado en su totalidad y promulgado legislaciones específicas (códigos de niñez y adolescencia), incrementando la visibilización y el reconocimiento de derechos de este grupo de la población.

También se han impulsado transformaciones fundamentales, desde el punto de vista jurídico, de políticas públicas y en el plano sociocultural, respecto de la concepción de la niñez, transitando progresivamente desde un paradigma tutelar a otro que concibe a los NNA² como sujetos titulares de derechos y de una protección especializada.

Junto con ello, la CDN otorga a la familia un lugar y un rol preponderantes en la garantía del cuidado, el bienestar y la protección de los NNA, por considerarla el espacio natural para su crecimiento, su desarrollo y su bienestar integral.

Es una de las obligaciones fundamentales de los Estados reflejar, en sus respectivos Sistemas Nacionales de Protección Integral de Derechos, la garantía del derecho de los NNA a ser cuidados y criados en su ámbito familiar y comunitario de origen, brindando una adecuada atención a los que no cuentan con los cuidados de sus familias, o bien se encuentran en riesgo de perderlos.

Por su parte, la CIDH (2013) refuerza la idea que los Estados están obligados a favorecer, de la manera más amplia posible, el desarrollo y las fortalezas de las familias, lo cual implica, a su vez, desarrollar y fortalecer las políticas públicas, los programas y los servicios de apoyo dirigidos a ellas, para que puedan cumplir con sus responsabilidades de cuidado y crianza, y así garantizar la efectiva protección integral de los derechos de los NNA.

No obstante lo anterior, aún se aprecia la brecha existente entre los estándares internacionales fijados por la CDN y la realidad experimentada en diversos países de nuestra región; y muchos NNA crecen privados del derecho a una familia.

Se observa, en muchos países, un alto número de NNA institucionalizado y separado innecesariamente de sus familias que, de contar con los apoyos integrales adecuados, podrían cuidar de ellos. Las múltiples y diversas causas y contextos que pueden llevar a esta separación responden a problemáticas políticas, sociales, económicas, culturales, y de salud física y mental, de carácter temporal o definitivo.

En este escenario, se destaca la debilidad o la ausencia de políticas públicas capaces de prevenir la separación de la familia y promover la reunificación de éstas.

Las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidados de los niños* (ONU, 2009) es el instrumento internacional que establece una serie de principios de carácter general para promover políticas públicas y programas que fortalezcan las posibilidades de las familias de cuidar y criar a sus hijos; fijan estándares mínimos para las modalidades de cuidado alternativo, en aquellos casos en que se torna necesario separar temporal o definitivamente a los NNA de sus progenitores, en función de su interés superior.

Actualmente, cada país de la región tiene su propia política pública y normativa para regular los procesos adoptivos, y guiar las actuaciones institucionales y profesionales, tanto administrativa como judicialmente, respetando –en la mayoría de los casos– la doble perspectiva de la subsidiariedad.

La adopción es utilizada en aquellos casos en los que no es posible revertir la situación que dio lugar a la separación y la pérdida de los cuidados parentales; y, en el caso de la adopción internacional, debe ser utilizada únicamente cuando se ha agotado, técnica y objetivamente, la posibilidad de la adopción del NNA por parte de una familia nacional.

² En este informe, utilizamos la abreviatura NNA, de uso común en estos ámbitos especializados, para referirnos a las niñas, los niños y los adolescentes, entendiéndolo por éstos a toda persona menor de 18 años cumplidos, conforme con el concepto utilizado por la CDN.

Contextualización nacional

La República de Panamá tiene actualmente una población total de 3.975.404 habitantes, de los cuales 1.091.424 (27%) son menores de 15 años.³ Al 2013, la tasa de natalidad del país era de 19,2 nacimientos, y la tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año de edad) de 14,9 por cada 1.000 habitantes.^{4,5}

Según datos oficiales de la CEPAL y del PNUD (2014), Panamá es el país de América Central con el más alto IDH, y la economía latinoamericana que más creció durante la última década.

No obstante, también es una de las economías con menor distribución de la riqueza entre el conjunto de la población, y aún no se ha revertido la situación de pobreza en la que vive inmersa una gran proporción de panameños que no cuentan con los ingresos necesarios para cubrir sus condiciones mínimas de vida y bienestar (alimentación, vivienda, servicios básicos, etc.), disparidades que afectan a un gran número de NNA, sobre todo de áreas rurales y comarcas indígenas.

A 25 años de la ratificación de la CDN, por la ley N.º 25, del 6 de noviembre de 1990, se encuentran incumplidas las recomendaciones realizadas en el último informe periódico (2011) del Comité de los Derechos del Niño, en particular la promulgación y la puesta en marcha de la Ley General de Protección de los Derechos del Niño, un Plan Nacional de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, la inscripción universal de los nacimientos en el registro civil, los embarazos tempranos y la salud de las adolescentes.

También falta mucho por hacer en lo que respecta a la discriminación de los NNA (especialmente, afropanameños e indígenas), la falta de participación de los NNA en los procesos que los afectan y la excesiva utilización de la institucionalización, así como la necesaria supervisión de las condiciones de estos albergues.

En relación con estos últimos, en el mismo año de las recomendaciones, la UNICEF y la Defensoría del Pueblo (2011) realizaron un estudio sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia privadas de cuidados parentales en los albergues de Panamá.

Este estudio arrojó, entre sus resultados, dos elementos fundamentales: el primero de ellos, que los entes administrativos y judiciales del Estado, junto con la sociedad civil, utilizan la institucionalización como medida de protección, sin el respeto a derechos básicos (educación, salud, integridad, etc.) ni garantías mínimas en los procedimientos de separación e institucionalización; el segundo elemento fue que un elevado número de NNA albergados en hogares mantenía contacto con familiares, lo que reforzaba la idea de que muchos se encontraban ahí por razones sociales y económicas.

A nivel de política pública e institucionalidad de infancia, durante la última década, se han producido diversas transformaciones y pasos para la construcción progresiva de articulaciones interinstitucionales.

En 2005, se realizó una reorganización del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, que se transformó en el MIDES; junto con ello, se estableció el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, dependiente de dicho Ministerio.⁶

En 2009, mediante la ley N.º 14, se creó la SENNIAF, como entidad pública descentralizada, con la responsabilidad de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento a las políticas de protección integral en materia de infancia y familia en Panamá.

3 Fuente: actualización al 1 de julio de 2015, Ministerio de Salud, Gobierno de la República de Panamá. Disponible en: http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/poblacion_2015.pdf.

4 Fuente: Ministerio de Salud, Gobierno de la República de Panamá. Disponible en: http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/indicadores_republica.pdf.

5 Fuente: SIPI y SITEAL. Disponibles en: <http://www.sipi.siteal.org/indicadores/consulta> y <http://www.siteal.iipe-oei.org>.

6 El Consejo fue creado por el Decreto Ejecutivo 140 del 11 de noviembre de 2003 con el objetivo de apoyar la ejecución del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2006, agrupando entidades gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo este no cumplió con su objetivo y dejó de ser convocado.

Junto con el rol y la responsabilidad que cabe al Estado, Panamá cuenta con participación de la sociedad civil en la gestión de los programas dirigidos al trabajo con infancia; en este sentido, se crea la REDNANIAP, cuyos integrantes están llamados a participar en diversas instancias donde se discuten políticas públicas orientadas a promover y garantizar los derechos de la infancia.

En relación con la adopción, en 1998, se aprueba el Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional de la Haya, lo que dio origen la modificación del Código de la Familia en el 2001.

En 2002, se reguló lo relativo al reconocimiento de las entidades colaboradoras de adopción internacional; sin embargo, recién en 2008 comienza a regir la Ley General de Adopciones de la República de Panamá.

La ley vigente es la Ley General de Adopciones de 2013, la cual tiene el propósito, entre otros, de restituir de manera más expedita el derecho a la convivencia familiar de los NNA que se han visto privados de cuidados parentales, regulando plazos para las etapas de investigación y restitución de derechos en la vía administrativa y judicial.

Metodología del estudio

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados en este trabajo, se estudiaron y analizaron los procesos y los procedimientos llevados a cabo por el conjunto de actores implicados y ligados a la construcción del sistema panameño de protección y adopciones.

La estrategia incluyó el análisis sistémico e integral del cuerpo normativo de la adopción, documentos y fuentes de información primarias y secundarias institucionales disponibles (informes, protocolos, manuales, expedientes, etc.).

En la fase de preparación del estudio, se elaboraron diversos instrumentos de recolección de información específica para cada actor clave identificado.⁷ El trabajo de campo en las provincias de Panamá, Colón, Veraguas y Chiriquí fue realizado entre el 14 y el 27 de junio de 2015.

A continuación, se señala el número de entrevistados por categoría.

Tipos de actores	N.º de entrevistados y participantes de grupos focales
Funcionarios de SENNIAF (Dirección Nacional, directores de Programas, coordinadores provinciales y profesionales de los equipos interdisciplinarios)	31
Funcionarios del órgano judicial (jueces, Secretarías de Juzgado, Equipo Interdisciplinario, defensor del Niño, apoderado judicial)	15
Jefe de servicio social de hospital público.	1
Directora nacional del Registro Civil	1
Integrantes del Comité de Asignación Familiar en materia de adopciones.	3
Funcionarios de hogares sustitutos (directivos, equipos psicosociales, cuidadoras).	11
Junta Directiva de REDNANIAP	7
Profesionales y operadores entidades no gubernamentales	29
Adoptantes	3
Familias acogentes	2
Total general de entrevistados	103
Otras acciones	N.º
Hogares sustitutos visitados	5
Cantidad de expedientes revisados	20

⁷ En acuerdo con el marco ético del estudio, todas las entrevistas fueron realizadas de forma confidencial, y se aplicó un consentimiento informado a familias adoptivas y familias acogentes.

Análisis de la aplicación del marco normativo de la adopción en panamá

Principales normas legales que regulan el proceso de medidas de protección y de adopción en Panamá



Las leyes vigentes regulan los siguientes principios:



Análisis de la intervención de los principales actores que participan en el proceso de medidas de protección y de adopción en la República de Panamá

1. SENNIAF: organismo público para la protección de la infancia

- Es la 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 a las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia (artículo 9, ley N.º 14, de 2009).
- Por mandato de la Ley de Adopciones, es la autoridad central para la protección del derecho a la convivencia familiar; debe ejecutar procesos y programas técnicos vinculados a la prevención, la pérdida definitiva de la patria potestad, la supervisión de hogares sustitutos, las familias acogentes y los procesos de adopción nacional e internacional.

Análisis del estado de implementación de los programas de la SENNIAF, de conformidad con la Ley General de Adopciones N.º 46/2013

En el presente estudio, sólo analizaremos las direcciones, las dependencias y los programas relacionados directamente con el proceso de medidas de protección y de adopciones.

¿Cuáles son y cómo se encuentran los Programas de la SENNIAF en la actualidad, establecidos en la ley?

Implementación de programas prescritos por la ley N.º 46/2013		
Programas que deben existir según la Ley	Implementados	No implementados
Programa de Formación Continua para Padres y Madres Adoptivas (programa preadoptivo)	X	
Programa de servicios de apoyo después de la adopción (seguimiento posadoptivo)		X
Programa de acompañamiento a las personas que deseen conocer sus orígenes		X
Programa de Formación para Familias Acogentes	X	
Programa de Formación para Familias Acogentes Especializadas		X
Programa de Orientación a Padres y Madres Biológicos		X
Programa de Orientación a Madres Biológicas durante el Embarazo		X
Programa de Fortalecimiento Familiar (para apoyar a familias consanguíneas)	X	

Como puede apreciarse en la tabla anterior, existe la necesidad de diseñar e implementar diversos programas, conforme con lo señalado por la ley.

A continuación, se realiza el análisis cualitativo del funcionamiento de los tres programas existentes y de la institucionalidad que los alberga.

a. Dirección Nacional de Adopciones

- La función principal de esta entidad de gobierno es actuar como autoridad central en materia de adopciones y gestionar la restitución del derecho a la familia de los NNA declarados judicialmente en estado de adoptabilidad.
- En coordinación con el Departamento del Hogares Sustitutos, es responsable de supervisar los hogares donde se alojan provisionalmente los NNA declarados en estado de adoptabilidad.
- Cuenta con un *Manual de procesos y procedimientos* de la Dirección, presentado en noviembre de 2013, en el que se definen y describen funciones, actividades, diagramas de flujos, tiempos, responsables y tipos de documentos y/o registros.

Además de su director, se encuentra conformada por un equipo interdisciplinario de 18 personas (2 abogados, 8 psicólogas y 8 trabajadoras sociales), asignadas de forma diferenciada en alguno de los tres programas mencionados.

En su mayoría, estos funcionarios han trabajado en otras direcciones o programas al interior de la SENNIAF, o bien han ingresado recientemente a dicha Dirección, a partir del cambio de administración (promedio de 6 meses).

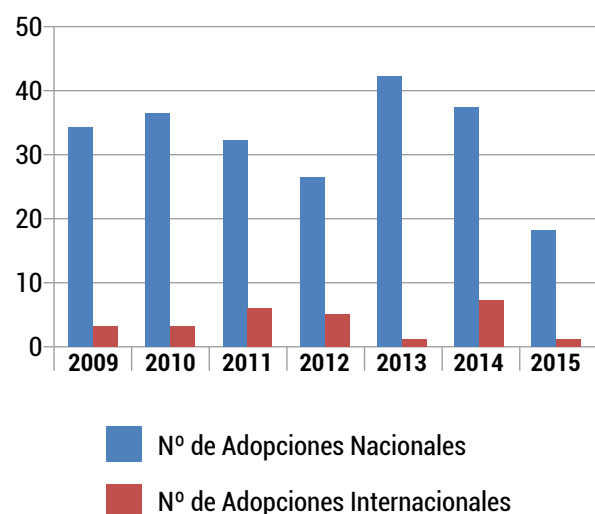
Los entrevistados señalan que muchos de ellos no cuentan con especialización de posgrado en el ámbito de infancia, derechos de la niñez, familia y/o adopción. En los casos en que esta capacitación está presente, indican que es producto de la autogestión de recursos para llevarla a cabo.

Estadísticas de adopciones resueltas. Período 2009-junio de 2015

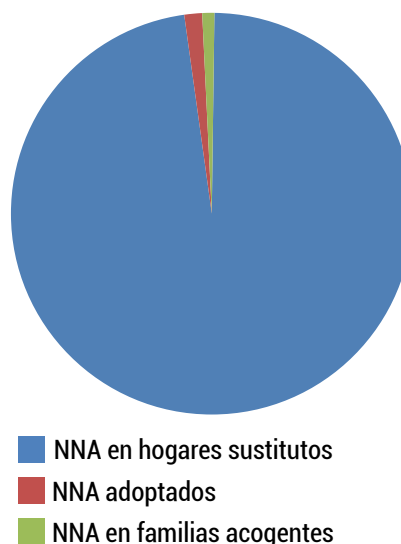
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Nacional	34	36	32	26	42	37	18	225
Internacional	3	3	6	5	1	7	1	26

Total 251

Proporción de adopciones nacionales/ internacionales resueltas (período 2009-junio de 2015)



Proporción de NNA según tipo de medida
 NNA institucionalizados (N.º = 2.164), NNA en familias acogentes (N.º = 10) y NNA adoptados (N.º = 19). Junio de 2015



a.1. Programas a cargo de la Dirección Nacional de Adopciones

a.1.1. Programa de Formación Continua para Padres y Madres Adoptivas (preadoptivo)

- La finalidad de este tipo de programas es ofrecer preparación y acompañamiento integral a las familias que desean adoptar y a las que ya se encuentran en el proceso de adopción.
- Técnicas utilizadas: charlas informativas preadoptivas que orienten a los interesados en relación con el perfil psicosocial de los NNA que se encuentran en la base de datos de NNA declarados en estado de adoptabilidad, en las futuras etapas luego de la asignación, sobre los requisitos legales y la diferencia de edad recomendada desde lo jurídico y lo psicosocial entre el NNA y su potencial familia adoptiva, y las posibles situaciones que pudieran presentarse en el proceso de vinculación e integración.
- El programa de SENNIAF tiene como mandato legal brindar atención y acompañamiento durante el proceso de integración, hasta la formalización de la adopción.

Actualmente, la SENNIAF no cuenta con un programa estructurado y con metodologías de acompañamiento para las familias interesadas en adoptar y para aquellas que ya han sido declaradas idóneas.

Las orientaciones se realizan de forma individual, en el momento en que los interesados se allegan a la SENNIAF a presentar su papelería, lo que genera desinformación en las familias solicitantes sobre el perfil de los NNA declarados en estado de adoptabilidad, y la edad legal entre los NNA y los adoptantes.

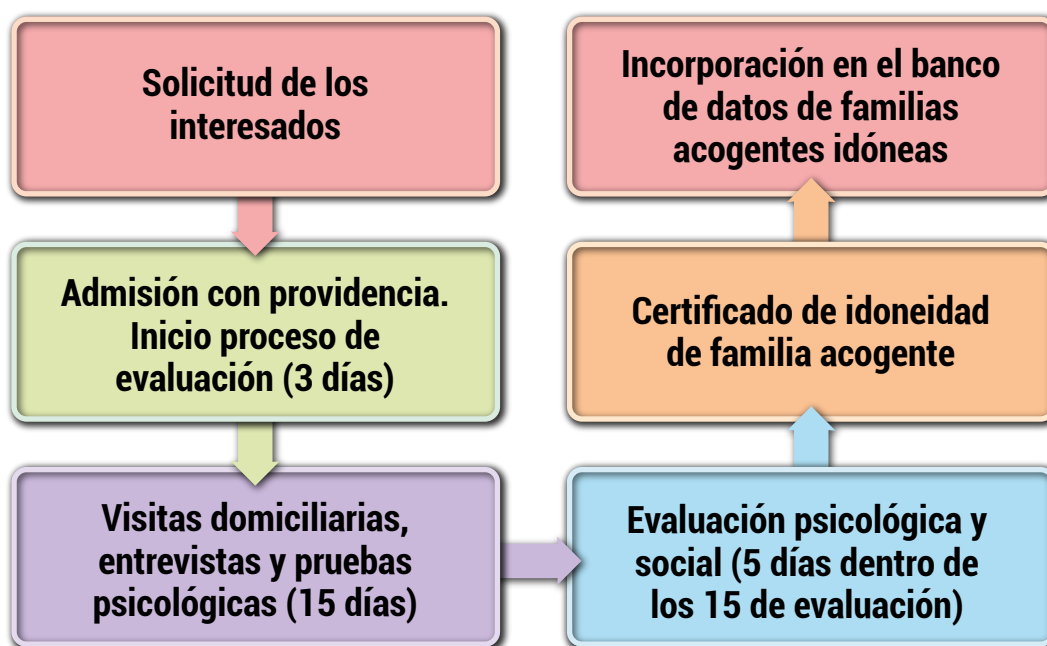
En las entrevistas realizadas con familias adoptivas, las percepciones en torno a la necesidad de formación y preparación preadoptiva de calidad fueron unánimes. Consideran que los problemas que se presentan en las etapas del proceso de adopción pueden llevar al fracaso si no se cuenta con orientación profesional previa, durante y posterior a la integración del niño.

a.1.2. Programa de Formación para Familias Acogentes

- Objetivo: promoción y evaluación integral de alternativas de cuidado familiar para NNA a quienes se les ha privado su derecho a permanecer con su familia nuclear o consanguínea, por medio de familias que son consideradas idóneas –previa evaluación–, para satisfacer de forma temporal las necesidades integrales de los NNA que se encontrarán bajo su cuidado y su protección.
- Familias de acogida: es la práctica de cuidado alternativo capaz de brindar un cuidado personalizado y evitar la institucionalización en etapas críticas del desarrollo infantil.
- Es la única medida de cuidado alternativo válida, en especial para los NNA menores de 3 años, según las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades del Cuidado Alternativo de los Niños.
- Enfoque de análisis: el acogimiento familiar y la adopción son figuras que deben ser distinguidas, así como deben ser claramente establecidos los perfiles idóneos y las motivaciones específicas de los solicitantes para cada una de estas prácticas.

El Programa se inicia en 2013, a partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Adopciones; y forma parte de la Dirección Nacional de Adopciones.

Circuito de intervención previsto en la ley



NNA colocados en familias acogentes por edad

Nº de NNA	Edad						Total
	1 año	2 años	5 años	6 años	8 años	16 años	
	5	1	1	1	1	1	10

Un dato importante para relevar –dentro de este pequeño número de NNA colocados en familias acogentes– es que el 60% de ellos tiene, en ese momento, menos de 1 año de edad, lo cual es más coincidente con el perfil de NNA que debieran ser cuidados en familias acogentes especializadas. Sin embargo, no existe una diferenciación entre las familias acogentes y las familias acogentes especializadas (figura que prevé la ley).

El proceso de evaluación y asignación de un NNA a estas familias se encuentra debidamente establecido en la Ley de Adopciones; sin embargo, no se ha establecido el desarrollo técnico del contenido de la norma legal para poder ser implementado en la práctica por los profesionales asignados a la tarea. El proceso de idoneidad de las familias que se postulan debe durar en promedio 20 días, pero en la actualidad tiene una duración de aproximadamente 6 meses, contados desde la entrega de la solicitud de evaluación para ser familia acogente, hasta la confirmación judicial de entrega temporal de un NNA a la familia acogente declarada idónea.

En los datos previamente mencionados, en el proceso de revisión de expedientes y en entrevistas realizadas a familias acogentes, se observa que la mayoría de las familias que solicitan ser acogentes ante la SENNIF ya tenían bajo su cuidado a un NNA, vinculado por medio de entrega directa de los progenitores.

La misma Ley de Adopciones establece –en su artículo 8– que “cuando un NNA ha sido entregado para su crianza por su padre o su madre, o por ambos, a un tercero apto para ejercer la guarda, éste se considerará como la primera opción para el otorgamiento del acogimiento”.

Resulta preocupante no contar con un programa fortalecido, con metodologías de evaluación, acompañamiento y seguimiento de las familias, y que la figura de las familias acogentes pueda ser utilizada para legalizar una situación irregular de entrega directa.

Si bien la ley, en su artículo 122, establece que “la colocación de un NNA en familia acogente no excluirá a las personas acogentes de optar en un futuro por solicitar la adopción del NNA bajo su cuidado”, es necesario tomar esta práctica como una posibilidad excepcional, debidamente justificada técnicamente, y documentada.

Dentro de las excepciones, en ningún caso debería considerarse la entrega de niños pequeños a personas no vinculadas, sin procedimientos transparentes, llevados por las instituciones con idoneidad, en estricto cumplimiento del interés superior del niño.

El Programa de Familias Acogentes, actualmente, no se encuentra cumpliendo con los objetivos que persigue este tipo de programas, que es evaluar, preparar y acompañar a familias que puedan ser alternativas temporales (6 meses, de conformidad con el artículo 496 del Código de Familia de Panamá, ley N.º 3/1994), para evitar la institucionalización de los NNA que ingresan al sistema de medidas de protección panameño.

La Ley de Adopciones determina de forma general cuáles deben ser las condiciones, la documentación, el procedimiento de evaluación y los aspectos generales de la evaluación psicológica y social requerida para las personas interesadas en ser familias acogentes.

Sin embargo, se evidencia que el Programa aún no cuenta con protocolos, manuales o guías técnicas que establezcan lineamientos, criterios técnicos y metodologías adecuadas para llevar adelante la convocatoria de solicitantes, la evaluación de idoneidad, la formación, el acompañamiento y el seguimiento.

b. Departamento de Fortalecimiento Familiar

- Tiene como marco de acción establecer mecanismos de gestión interinstitucional pública y privada, para coordinar la implementación de acciones en materia de prevención y atención a las familias que llegan a SENNIAF.
- Las metodologías del fortalecimiento familiar deben ser acordes con los objetivos de prevención, promoción y restitución de las capacidades de protección de derechos de las familias de origen y las familias extendidas, en el marco comunitario, hacia los NNA.

El departamento de SENNIAF tiene cinco programas: 1. Capacitaciones. 2. Programa Padres y Madres Modelo. 3. Programa Cásate Conmigo. 4. Programa de Orientación para Madres que quieren dar sus hijos en Adopción. 5. Atención Directa.

b.1. Programas de Orientación a Padres y Madres Biológicas y Orientación a la Madre Biológica durante el Embarazo

Es uno de los programas no implementados. Dada su relevancia, se realiza una breve descripción de los que debieran ser sus objetivos, así como del circuito de actuación incumplido, previsto por la ley; por último, se describen algunos hallazgos de campo de tipo diagnóstico, relacionados con el tema.

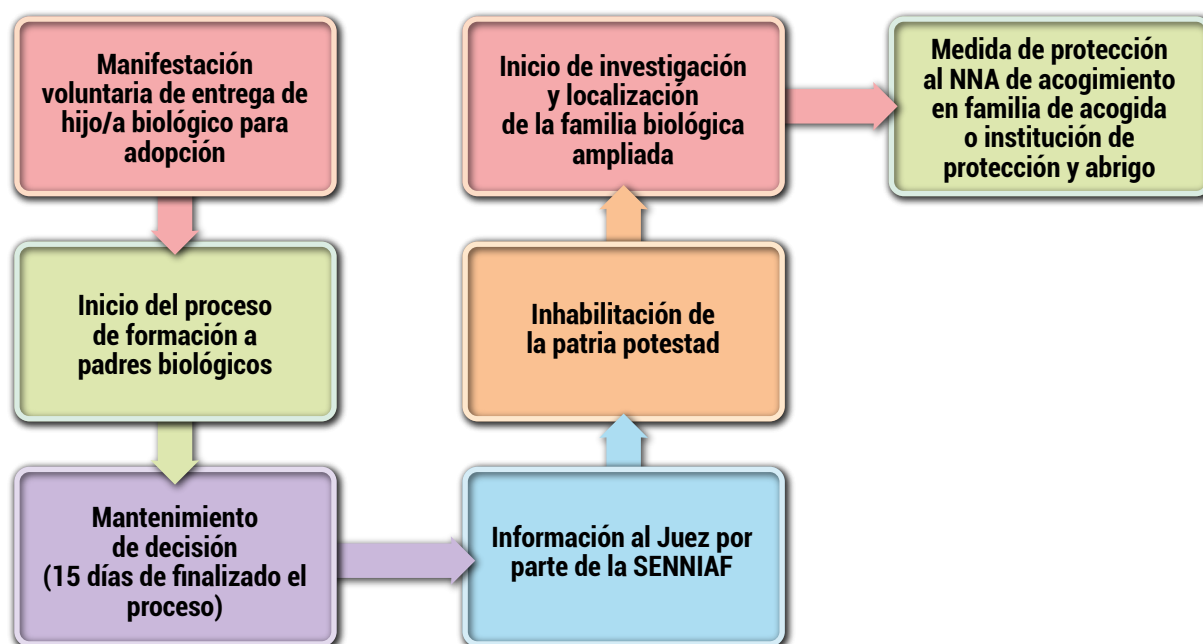
El propósito general en este tipo de programas es el de orientar psicosocialmente a las madres y los padres biológicos sobre las consecuencias sociales y emocionales que conlleva la decisión de entregar su hijo para que se inicie un proceso de protección y se declare su estado de adoptabilidad, así también brindar la orientación jurídica necesaria para comprender las consecuencias legales que conlleva esta decisión.

La finalidad no es convencer a los progenitores para que desistan de su intención, ni lo contrario, sino que la decisión sea tomada considerando todas las repercusiones personales y sociales para todos los involucrados.

Por consiguiente, estos programas deben ser realizados por profesionales especializados que brinden una atención integral y continua para apoyar a las familias. Junto con el acompañamiento y la asesoría durante el proceso de reflexión y decisión de los progenitores, este tipo de oferta programática debe estar acompañada de la orientación de alternativas sociales, a fin de satisfacer las necesidades básicas de la familia para el desarrollo integral de los NNA que integran o integrarán dicho núcleo familiar.

Siempre, tomando en consideración el principio fundamental de que la pobreza no puede constituir una causa para separar a un NNA de su familia biológica, ni para la declaratoria de adoptabilidad.

El respectivo proceso de orientación y formación de las familias biológicas debiera implementarse, de acuerdo con lo establecido por la ley 46, de la siguiente manera.



Si bien inicialmente se informa que estos programas dependen del Departamento de Fortalecimiento Familiar, en el trabajo de campo realizado se constata que aún no han sido diseñados ni desarrollados.

El Departamento de Fortalecimiento Familiar de la SENNIAF centra sus acciones principalmente en el desarrollo de los componentes de “Padres y Madres Modelos” y “Cásate Conmigo”.

El primero de ellos consiste en la realización de charlas informativas para madres y padres de la población en general, con el objetivo de fortalecer los vínculos y la dinámica de comunicación con

sus hijos. La metodología se basa en la presentación de videos educativos y de charlas de orientación sobre temas generales de la crianza y de la relación entre padres e hijos.

El segundo gestiona la realización de matrimonios múltiples, con costos accesibles para las parejas que desean legalizar su unión; además, se ofrece una charla prematrimonial, a fin de abordar los diferentes desafíos que puede presentar la convivencia.

Por último, en la indagación realizada con diversos actores claves, se exploraron mecanismos de prevención temprana y/o detección de mujeres embarazadas, en el contexto de los servicios de salud, que expresen su intención de entregar en adopción a sus futuros hijos; o bien, de situaciones de abandono de recién nacidos en el contexto hospitalario, o en la vía pública, que sean derivados al respectivo servicio de salud, para monitorear su estado médico e iniciar la investigación psicosocial respectiva.

Se indagó sobre los dispositivos existentes en los diferentes casos, y la articulación entre los efectores del ámbito de la salud y los servicios de protección social, y si en otras instituciones existen programas dirigidos a trabajar con madres biológicas.

La jefa del Departamento de Trabajo Social de un hospital público informa que éste cuenta con un protocolo de entrevista social donde se consigna si existe actitud de rechazo o no hacia el embarazo, y si existe intención de entregar al cuidado de otros, o en adopción, al bebé.

En este hospital, se produce una muy importante cantidad de nacimientos mensuales. La profesional señala al respecto que no cuentan con experiencias de madres que hayan expresado su deseo de entregar o dejado abandonados a sus hijos en el servicio hospitalario. Refiere que se presentan bastantes casos de maternidad adolescente, niñas de entre 11 y 18 años; varios, como producto de violencia sexual ejercida por varones mayores de edad.

No obstante, frente a ello, se evidencia la inexistencia de programas o dispositivos de atención psicosocial orientados a brindar apoyo y orientación, y una falta de reconocimiento de la problemática de las madres adolescentes víctimas de abuso sexual.

Este reconocimiento debería “desnaturalizar” el embarazo adolescente en situaciones de violencia o embarazos no deseados, y advertir que las niñas o las jóvenes están atravesando situaciones de índole traumática en el momento en que están transitando, a edades tempranas, hacia la experiencia de la maternidad.

c. Departamento de Hogares Sustitutos

- El objetivo principal de esta área de gobierno es garantizar que los NNA menores de 18 años que estén privados de convivir en su medio familiar, y se encuentren en instituciones de protección o albergues, en todo el territorio nacional, gocen de igualdad de condiciones y en pleno goce de sus DDHH, mientras persista la medida excepcional.
- Los estándares de funcionamiento de las instituciones que deben ser aplicados –y supervisado su cumplimiento– se encuentran comprendidos en el decreto ejecutivo N.º 26, del 21 de abril de 2009.

Entre sus funciones, se encuentran:

- Coordinar y realizar supervisiones a los albergues, para observar las condiciones en que se encuentran los NNA, las instalaciones, los mobiliarios, los recursos humanos que prestan sus servicios en los albergues.

- Llevar el registro de los albergues autorizados por la autoridad administrativa.
- Llevar el registro de NNA en albergues, y actualizarlo constantemente.
- Proporcionar a los albergues asesoría profesional en materia jurídica, psicológica y de trabajo social
- Promover y coordinar cursos permanentes de capacitación y actualización en derechos humanos de NNA, para todo el personal en los albergues, cumpliendo con lo establecido en el capítulo primero del decreto ejecutivo N.º 26.
- Coordinar con instituciones gubernamentales la ejecución del cumplimiento de los derechos a los servicios básicos de los NNA.
- Aprobar el reglamento interno de funcionamiento y atención.
- Realizar las funciones que estas u otras normas legales asignen.

En cuanto a los registros que debe llevar este Departamento respecto de los albergues autorizados administrativamente, y la actualización de la información de los NNA albergados, en las entrevistas realizadas el equipo técnico informa que actualmente existen 56 hogares sustitutos supervisados por la SENNIAF y que sólo 12 de ellos han finalizado la acreditación por parte de ese Departamento.

En relación con el número del NNA albergados en hogares sustitutos a nivel nacional, reportan que, al mes de junio de 2015, existe un total de 2.164 NNA.

A continuación, se detalla su perfil por sexo y por perfil de ingreso.

Número de NNA institucionalizados por sexo



Número de NNA institucionalizados por perfil de ingreso



Es importante resaltar que no se cuenta con una base general de NNA bajo entregas administrativas y judiciales en los abrigos en general. Los datos antes citados, proporcionados por el Departamento, se obtienen por medio de solicitud de información mensual a los hogares sustitutos.

Sin embargo, la mayoría de los hogares no envía mensualmente la información solicitada. Se infiere que los datos no representan la cantidad total de los NNA que se encuentran institucionalizados, ni la situación en la que se encuentran, al no relevarse variables cualitativas (si acceden a educación, estado de salud, tiempo de estadía en el hogar, etc.).

Actualmente, este Departamento está conformado por siete funcionarios (abogados y trabajadores sociales), lo cual pone en evidencia que no se cuenta con personal suficiente especializado para la realización de las funciones que les asigna la actual ley; entre ellas, la realización de giras periódicas de supervisión a la totalidad de hogares localizados en diferentes provincias del territorio nacional.

Las giras de supervisión y monitoreo de estos hogares están programadas para ser realizadas habitualmente una vez al año, a fin de contar con información mínima de su estado general; sin embargo, la supervisión termina restringiéndose a monitorear aspectos vinculados a la infraestructura, las instalaciones y los mobiliarios, más que a una supervisión de las condiciones integrales en las que se encuentran los NNA.

Por último, en cuanto a la función vinculada a brindar a los hogares sustitutos asesoría profesional en materia jurídica, psicológica y de trabajo social, y capacitaciones y actualización en derechos humanos de NNA para todo el personal de los albergues, se informa que actualmente no se cumple, debido a que no cuentan con psicólogos en su equipo.

Señalan que solamente les ha sido posible realizar una capacitación sobre gestión de riesgos en desastres a 390 operadores de 19 hogares, sin poder abordar otras temáticas requeridas.

c.1. Hogares Sustitutos Institucionales

- Según la Ley de Adopciones, en su artículo 11, inciso 4), el hogar sustituto es la residencia o albergue que proporciona, de forma temporal, a un NNA cuidados, alimentación, educación y vivienda.
- La norma indica que el ingreso debe ser solicitado por la SENNIAF y autorizado por el juez competente

Durante el trabajo de campo realizado, se visitaron cinco hogares, localizados territorialmente en la ciudad de Panamá y las provincias de Colón, Chiriquí y Veraguas. Cuatro de ellos son administrados por ONG, en su mayoría de carácter religioso (católicas o evangélicas), cuya fuente de financiamiento principal son donaciones privadas, y minoritariamente aportes del Estado; y uno de ellos es el único actualmente administrado y financiado 100% por el MIDES (Casa-Hogar Soná). En estos hogares, se entrevistó a directivos, integrantes del equipo psicosocial y/o cuidadoras. Dentro de los principales hallazgos, se puede señalar lo siguiente:

- **El registro y el expediente que debe tener cada NNA albergado en los hogares visitados.** La situación es muy variable. Algunos hogares son activos en solicitar el debido registro de identidad de los NNA que reciben, muchas veces sin contar con ninguna información; otros han presentado situaciones extremas en las que los NNA han estado sin ser registrados durante años.

En cuanto a los expedientes, algunos hogares cuentan con un registro confidencial, individual y actualizado permanentemente de toda la información sobre el NNA (estado de salud, evaluaciones, intervenciones, trabajo con la familia de origen, etc.), y otros tienen expedientes que no son actualizados debidamente y carecen de información de origen del niño, de su entorno familiar, o de evaluaciones que le hayan sido realizadas.

En estos últimos casos, resulta imposible llevar adelante un plan individualizado de atención de los NNA en función de sus necesidades integrales, lo cual vulnera gravemente sus derechos.

- **Familias de origen de los NNA que residen en instituciones.** Se identifican factores de diversa índole que dificultan el sostén de un vínculo con sus familias de origen a lo largo del tiempo (en los casos en que esto esté debidamente permitido).

El primero de estos factores surge en relación con el lugar geográfico en el que se encuentran emplazados algunos de los hogares, especialmente los visitados en las provincias de Chiriquí (Hogar Trisker) y Veraguas (Casa-Hogar Soná). Se ubican en zonas alejadas y de muy difícil acceso para quienes no cuentan con un transporte propio, lo cual es particularmente preocupante en el caso de familias que pertenecen a sectores de extrema pobreza y/o de etnias indígenas, que habitan en las comarcas.

Otro factor se relaciona con las restricciones innecesarias que dificultan las visitas de familiares u otras personas significativas del entorno de los NNA, como horarios de visita muy limitados, definidos rígida y unilateralmente por la institución, sin considerar las posibilidades horarias de los familiares.

Junto con lo anterior, en muchos casos, no se activa, de parte de los hogares, la vinculación del NNA con sus familias y comunidades de origen, ni tampoco se informa oportunamente al ente administrativo o judicial del incumplimiento de las visitas de parte de familiares (60 días), para proceder con mayor celeridad a un proceso de inhabilitación parental y declaratoria de adoptabilidad.

- **Niñas embarazadas o con niños nacidos en el hogar.** Se evidencia la falta de una atención especializada para el caso de las madres niñas y adolescentes (desde 11 años en adelante).

En dos de los hogares visitados, se pudo constatar la presencia de niñas y madres adolescentes que se encontraban bajo una medida de institucionalización por motivos inadecuados e inválidos; una de las causas era el rechazo y el castigo familiar debido a su “mal comportamiento” por haber quedado embarazadas.

La mayoría de ellas no cuentan con apoyo en su entorno familiar y, pese a haber sido ellas las víctimas de violencia sexual, intrafamiliar o externa, son culpabilizadas y castigadas mediante la exclusión y el encierro debido a su embarazo.

En esta situación, deben recibir atención integral, integradas en la comunidad, y no aisladas en residencias; se les deben brindar contención y apoyo para elaborar las experiencias traumáticas y ayudarlas a transitar hacia la maternidad en edades muy tempranas.

- **Atención especializada en maltrato y violencia sexual.** Sólo uno de los hogares visitados cuenta con un programa de atención especializada para la atención de víctimas de violencia sexual infantil. Los demás hogares no cuentan con apoyo técnico especializado para las niñas y las adolescentes.

Se observa que algunos funcionarios y cuidadoras tienden a naturalizar la violencia sexual, sin conocer y/o comprender todo lo que esta situación implica para el bienestar integral de ellas y de sus bebés; en algunos casos, son los mismos funcionarios quienes revictimizan a las niñas y las adolescentes madres, con comentarios y orientaciones inadecuadas respecto de las experiencias que han sufrido.

- **Visitas de supervisión por parte de las autoridades de la SENNAF.** Se observa que es escasa y, en los casos en que ha sido realizada, se enfocó, por sobre todo, en los aspectos materiales y de infraestructura, sin realizar una evaluación exhaustiva de la situación de los NNA que se encuentran abrigados en dichas instituciones.

Debido a ello, se desconoce, en muchos casos, realmente cuáles y cuántos de ellos se encuentran bajo una medida de protección judicial o administrativa, sin movimiento o seguimiento de ésta, y/o están en los hogares por acuerdos de estudio o ingreso directo de sus padres.

- **Cumplimiento de la normativa por parte de los hogares.** Se encuentran varias debilidades. Se identifica como un factor importante la falta de información sobre los decretos y los protocolos existentes para el cumplimiento de los estándares de cuidado de los NNA albergados.

Algunos funcionarios muestran conocimiento de la existencia del *Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá*, elaborado como material técnico de apoyo para estos fines, pero no suelen implementarse sus lineamientos, sus formularios y/o sus registros.

- **Albergues con gran cantidad de niños.** Se evidencia la práctica de alojamientos masivos, o macroinstituciones. Esto impide la atención personalizada. Incumple y evidencia desconocimiento de lo establecido en las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado, específicamente en el estándar de cantidad de niños de cada residencia, que no debería exceder lo considerado un “pequeño grupo”.

En el caso de los hogares visitados, el San José de Malambo, en la actualidad, cuenta con plazas para 140 NNA (7 casas con capacidad para 20 NNA cada una); pero, dependiendo de las respectivas situaciones y urgencias, puede llegar a albergar a un número aproximado de 150 NNA, que presentan diversas características y condiciones de salud (discapacidad, VIH, etc.), dentro de los cuales hay 22 bebés.

- **Estándares generales de calidad.** Los hogares visitados presentan estándares de muy diversos. Algunos de ellos cumplen lo requerido en términos de infraestructura y dotación de equipo técnico psicosocial y/o cantidad de cuidadores por NNA; pero otros presentan graves problemas de infraestructura, que amenazan y vulneran la satisfacción de las necesidades básicas y la seguridad de los NNA que se encuentran albergados allí (lugares inseguros, como un salón de juegos con todos los vidrios rotos, etc.).

Asimismo, se evidencia en algunos que no cuentan con la dotación de personal profesional y no profesional que pueda estar disponible para manejar situaciones de crisis, evaluar periódicamente a los NNA, estimular y atender sus necesidades integrales, fomentar la vinculación con sus familias de origen, capacitar a las cuidadoras, etc.

Considerando que los hogares visitados tienen una población diversa, como bebés y niños pequeños, madres adolescentes (embarazadas o con recién nacidos), NNA con discapacidades y VIH, etc., resulta muy preocupante la falta de dotación de planta de operadores psicosociales especializados, en tanto cada uno de estos subgrupos de NNA presenta necesidades especiales de atención, contención y apoyo, que deben ser aseguradas durante todo el tiempo de permanencia en los hogares.

- **Adolescentes en hogares.** Algunas residencias reciben adolescentes, especialmente los fines de semana, que son trasladados por la Policía de Niñez debido a la política implementada por las autoridades de “toque de queda”. A partir de cierta hora, se prohíbe a los menores de edad circular sin compañía de adultos por la vía pública.

En los casos en que los padres no puedan abonar la suma de 50 dólares que se exige para retirarlos –situación que obviamente afecta a las familias más desfavorecidas económicamente–, estos NNA quedan alojados a disposición de la SENNIAF, quien finalmente los traslada a los hogares que deben absorber dicha demanda.

Esta práctica, además de resultar meramente punitiva con los adolescentes y sus familias, genera problemáticas en los hogares que deben albergarlos temporalmente, puesto que, a las ya complejas situaciones que manejan, deben incorporar una población con características y problemáticas muy diferentes, lo que afecta el normal funcionamiento del hogar.

Ello –según se informa– ha implicado incluso que se hayan registrado situaciones graves de agresiones, incluyendo el abuso sexual, por parte de adolescentes ingresados por “toque de queda” a NNA residentes en el hogar.

d. Oficinas Regionales de la SENNIAF

- Para garantizar igual protección de derechos en cualquier situación y lugar en que se encuentren, es necesario que las instituciones se emplacen y distribuyan en todo el territorio nacional.
- La descentralización de los organismos que tienen por mandato la protección de la niñez es una acción de política pública necesaria y responde a este principio.

La Oficina Regional de Colón fue la primera en implementarse, hace aproximadamente dos años (2013). Las Oficinas Regionales de Chiriquí y Veraguas se implementaron a contar de 2014. Las tres oficinas regionales cuentan con la figura de un coordinador, y con un equipo interdisciplinario conformado por abogados, psicólogos y trabajadores sociales.

En términos generales, se evalúa que los equipos que conforman estas oficinas son adecuados para cumplir sus funciones, especialmente las coordinaciones de Chiriquí y Veraguas, que poseen la experiencia y los conocimientos respecto de las diferentes materias abordadas, que les permiten ejercer apropiadamente sus funciones.

Las oficinas regionales también presentan la problemática de no contar con protocolos, manuales y/o guías técnicas que les permitan orientar sus acciones, y se expresa como una necesidad que se las pueda ir capacitando en diversas temáticas abordadas en sus intervenciones.

Respecto de la articulación, ésta se realiza de forma adecuada con otros organismos e instituciones de la zona, especialmente con los Juzgados de Niñez y Adolescencia de la misma jurisdicción. Esto evidencia la importancia que tienen como entes administrativos para fortalecer las acciones de protección integral de la infancia de forma descentralizada y que pueda llegar a sectores más carenciados y distantes geográficamente. En este sentido, se considera fundamental la implementación de nuevas oficinas en otras provincias.

No obstante, pese a la implementación de estas oficinas, se evalúa que la SENNIAF cuenta actualmente con un grado de descentralización parcial, aún insuficiente para poder dar respuesta a las necesidades de los NNA y las familias que atiende.

Para que ello se modifique, estas oficinas provinciales deben contar con la respectiva autonomía administrativa que les permita dar una respuesta oportuna y eficiente a las diversas situaciones de las que tomen conocimiento, y actúen en resguardo de la protección integral de los NNA y sus familias.

2. Registro Civil

- La competencia legal del Registro Civil se establece en la Constitución Política, donde se establece, entre las competencias privativas del Tribunal Electoral, el efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones, y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas.
- Debe hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones, incluyendo las adopciones.

La Dirección Nacional del Registro Civil es responsable por la entrega de la información requerida por la SENNIAF, específicamente el árbol genealógico de los NNA que se encuentran dentro de procesos administrativos o judiciales de medidas de protección, requisito establecido por la ley para realizar el proceso de investigación y búsqueda de familia nuclear o consanguínea.

Esta información es fundamental, y el plazo para la entrega del árbol genealógico de conformidad con la ley es de diez días. En la actualidad, no se cumple con dicho plazo por parte del Registro Civil de la provincia de Panamá, que aduce excesiva carga de trabajo debido a otras solicitudes de la misma naturaleza, realizadas por los jueces penales, con motivo de investigaciones de nepotismo en las instituciones del país, tema de coyuntura nacional que les exige una pronta respuesta.

Se indagó sobre la existencia de alguna circular o directriz interna emitida para dar prioridad a las solicitudes de la SENNIAF, frente a otras solicitudes, tomando en consideración el interés superior del niño, y que la demora en la entrega de este árbol genealógico representa retraso en las investigaciones.

Surgió entonces la existencia de una circular previa a la entrada en vigencia de la actual Ley de Adopciones; sin embargo, no se reiteró la circular para priorizar la entrega de esta información, y esta directiva es desconocida en la actualidad.

En conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la ley, el Registro Civil debe enviar a los jueces competentes una copia de la marginal de la inscripción de la adopción, para que se incluya en el expediente; sin embargo, se encontró que esto no se realiza y que la solicitud de inscripción ordenada por el juez, en la mayoría de los casos, es presentada por los propios interesados, y no enviada por el Juzgado.

Asimismo, se constató que no se realizan coordinaciones con el órgano judicial para establecer mecanismos de auditoría que permitan verificar el número de sentencias emitidas en materia de adopción, conforme con lo establecido en el artículo anteriormente citado.

Junto con lo anterior, se informa que se está impulsando la simplificación de los mecanismos de inscripción y registro de nacimientos en las áreas de difícil acceso, especialmente indígenas y rurales.

En este sentido, un elemento de corte cultural que parece relevante de señalar es que, junto con la dificultad de acceso geográfico que presenta la población que habita en las comarcas, existe la creencia cultural, de parte de estas etnias, de que el niño no debe ser nombrado sino hasta el momento de su nacimiento, de forma de protegerlo e impedir que pueda sucederle algo malo o que, al ser identificado, otros puedan separarlo de su madre. Esta creencia implica que muchas madres no tienen un nombre para su hijo en el momento de nacer, lo que dificulta el registro temprano.

El diseño de nuevos mecanismos de inscripción más efectivos, que resguarden el derecho a la identidad de los niños, debe también considerar los contextos culturales de sus familias de origen, comprenderlos, y poder modificar las prácticas desde un enfoque intercultural.

3. Juzgados de Niñez y Adolescencia o Juzgados Competentes

- En el Código de Familiar y la Ley General de Adopciones, se los define como las instituciones responsables de implementar las medidas de protección, autorización de colocación del NNA en familia acogente idónea, dar inicio y seguimiento a los procesos de pérdida de la patria potestad, declaratoria de adoptabilidad y declaración de la adopción.

Sin embargo, el análisis del Código de Familia, artículo 754, evidencia que las mismas leyes que regulan las competencias de los juzgados de niñez y adolescencia siguen siendo tutelares, por lo que es importante la reforma integral de los cuerpos normativos en base a los convenios y los tratados internacionales en materia de niñez, ratificados por Panamá.

De las visitas realizadas a los juzgados de Chiriquí, Veraguas, Colón y Panamá, se pudo constatar la necesidad de la especialización de éstos; existen, salvo en la provincia de Panamá, varios con competencia mixta, que también conocen en procesos de adolescentes infractores, ejecución de medidas y casos de familia.

Esto produce una mora judicial, al programar las audiencias de medidas de protección en los horarios en los que no se encuentran señaladas audiencias de adolescentes infractores, aduciendo que, al tener plazos de carácter penal, éstos sí deben cumplirse, mientras son más flexibles en cuanto a las medidas de protección.

La mora judicial en niñez y adolescencia de los cuatro juzgados oscila –en promedi– de seis meses a un año para la celebración de las audiencias, en los casos de pérdida de la patria potestad, inhabilitación de la patria potestad y declaratoria de adoptabilidad.

Una de las justificaciones evidenciadas en relación con la mora judicial es la falta de nombramiento de defensores del niño en los juzgados de las provincias; únicamente dos, o una vez, por semana, acude el asignado para cubrir la audiencias, cuestión relevante al ser éste parte procesal fundamental para la celebración de audiencias relacionadas con niñez y adolescencia.

En las visitas realizadas, también se tuvo acceso a expedientes judiciales, en los cuales se pudo evidenciar la falta de cumplimiento de las garantías procesales de respeto a la opinión del niño, cumplimiento de plazos judiciales y la no revictimización de los NNA.

En relación con los procesos de investigación, se pudo constatar que, en algunos casos, no existe comunicación entre el juzgado y la SENNIAF, lo cual atrasa los procesos de búsqueda de recurso familiar, o bien duplica los esfuerzos en la investigación.

Respecto de la supervisión y el seguimiento de los NNA que se encuentran abrigados en la jurisdicción territorial de los juzgados visitados, se evidencia que éstos sólo realizan seguimiento a los casos que están judicializados; se consideran no competentes para conocer los casos de NNA que estén bajo medidas de SENNIAF en algunas institución de protección y abrigo, creando una marcada diferenciación entre “sus casos” y los “casos de SENNIAF”.

Procesos de Otorgamiento de Medidas de Protección y Proceso de Adopción

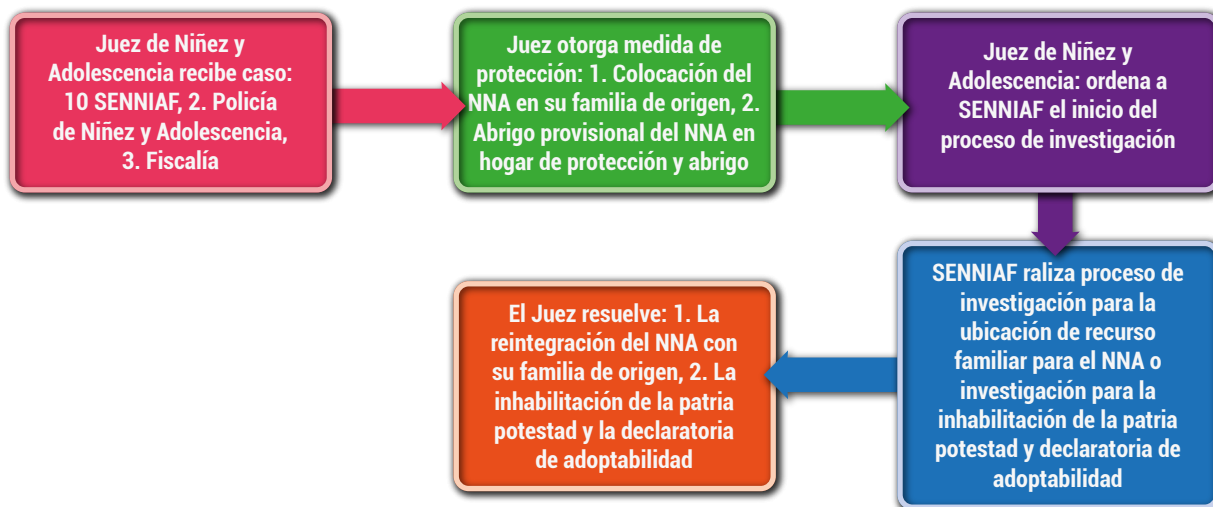
1. Proceso de medidas de protección a la convivencia familiar

- Todo proceso de protección que pueda resultar en la adopción de una medida se inicia con la presentación de una denuncia ante SENNIAF, la Fiscalía, la Policía de Niñez u otros actores (padres, familiares u otros miembros de la comunidad), que pueden acudir directamente a una de estas instancias.
- En Panamá, se encuentran en la práctica dos modalidades de procedimientos para dar curso a estas denuncias: vía administrativa (SENNIAF) y vía judicial (Juzgado de Niñez y Adolescencia).

Proceso general de medidas de protección otorgado por vía administrativa de conformidad con la ley (SENNIAF)



Proceso general de medidas de protección otorgado por vía judicial de conformidad con la ley (Juzgado de Niñez y Adolescencia)



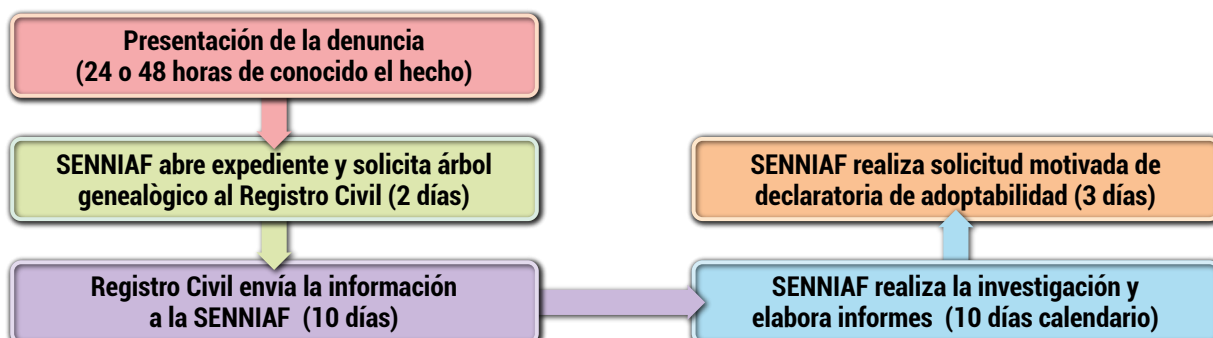
En las dos vías identificadas, se puede observar que la etapa de investigación debería ser desarrollada únicamente por la SENNIAF, para evitar la duplicidad del proceso investigativo por parte de la entidad administrativa y la entidad judicial; ya que esta etapa es la que genera mayor demora en la solución de los procesos.

En este período de investigación (sin que se ubique recurso familiar), el NNA debe permanecer en un hogar un promedio de 5 meses a 1 año; pero puede llegar a permanecer albergado 1 año o más, y en algunos casos sin que se dé seguimiento. En su totalidad, el proceso de medidas de protección puede durar un promedio mínimo de un 1 a 2 años.

Este procedimiento se encuentra regulado en diferentes leyes, las que deben ser integradas y articuladas para llevar a cabo –apropiada y oportunamente– tanto las medidas temporales como las de carácter definitivo, para los NNA que ingresan al sistema de protección.

1.1. Procedimiento para la pérdida de la patria potestad y declaratoria de adoptabilidad

- La ley establece que, habiendo SENNIAF agotado toda posibilidad de colocación del NNA en su familia nuclear o consanguínea, o habiendo transcurrido 60 días sin que el haya recibido visitas en el hogar sustituto en el que se encuentra albergado temporalmente (artículo 119 de la Ley de Adopciones), esta situación se deberá poner en conocimiento del área correspondiente de la misma SENNIAF.
- El organismo público deberá recabar todos los medios de prueba para solicitar la inhabilitación parental, la violación al derecho de vivir en familia y la declaratoria de adoptabilidad.



Esta etapa del proceso se encuentra a cargo del equipo interdisciplinario que compone el **Departamento de Protección del Derecho a la Convivencia Familiar** (psicólogos, trabajadores sociales y abogados) de la SENNIAF, y del Juzgado de Niñez y Adolescencia competente.

SENNIAF tiene a cargo realizar la investigación respectiva, por medio de evaluaciones psicosociales del NNA y de todos los miembros de la familia que aparecen en el árbol genealógico proporcionado por el Registro Civil.

En el conjunto de casos analizados a los cuales autoridades administrativas y judiciales han dado el debido impulso, el proceso de suspensión definitiva de la patria potestad y de declaratoria de adoptabilidad dura un promedio de 18 a 24 meses.

Como se pudo constatar en el trabajo de campo, los plazos legales –en su mayoría– no se cumplen; los principales motivos para ello son la burocracia administrativa, la escasa autonomía administrativa en las oficinas regionales de SENNIAF y la mora judicial.

En los funcionarios de SENNIAF y judiciales entrevistados, se pudo observar el criterio manifiesto de priorización de la permanencia del NNA en su entorno familiar de origen o nuclear y la no realización de inhabilitaciones excesivamente expeditas que penalicen a las familias.

Sin embargo, es fundamental contar con parámetros y lineamientos técnicos puntuales en el proceso de evaluación, que permitan no extender por tiempos excesivos el proceso de intento de reintegrar al NNA a su familia de origen, puesto que ello también puede vulnerar la protección integral que se busca con el otorgamiento de las medidas de reunificación, implicar largos tiempos de institucionalización y privar al niño de otras alternativas familiares que sean apropiadas para él.

Así mismo, en relación con el contenido de los expedientes revisados, se evidencia que los informes psicosociales y de investigación de las familias de origen, realizados por la SENNIAF, no reúnen elementos analíticos que puedan justificar con mayor objetividad la separación definitiva del NNA de su entorno familiar.

Respecto de la evaluación social realizada, se pudo constatar que se encuentra fuertemente orientada y restringida a la valoración de los recursos materiales; en particular, a las condiciones habitacionales de la familia de origen (en su mayoría, extremadamente precarias), sus ingresos y otros servicios básicos con los que cuenta o no la familia; en algunos casos, éstos son los motivos justificativos de la incapacidad de la familia para el cuidado de los NNA.

Si bien ello es un aspecto fundamental a considerar en toda la evaluación, no se aprecian en estos informes una indagación exhaustiva y un análisis de los recursos socio comunitarios que rodean a la familia, ni las capacidades que los potenciales cuidadores tienen de activar dichos recursos.

Respecto de la evaluación psicológica, es posible señalar que se evidencia la necesidad de fortalecer las metodologías y los criterios técnicos que permitan valorar y analizar con detalle y especificidad si las competencias y las habilidades parentales de los adultos de los cuales ha sido separado el NNA...

- ... se han visto afectadas por variables contextuales (sociales, económicas, etc.) o individuales (problemas de salud mental, estado de crisis, falta de apoyos, etc.) temporales, que afectan las funciones de cuidado de los adultos a cargo y, por lo tanto, recuperables a corto o mediano plazo, a través de una intervención integral planificada e implementada para dichos fines;

- ... o bien son incapacidades de carácter más grave, definitivo e irrecuperable que, aun cuando se pudieran implementar diversos apoyos, no podrían ser fortalecidas.

Se evidencia una gran debilidad en todo el proceso de cumplimiento de la escucha y la consideración de la situación y la opinión de los NNA.

Además de la aplicación de pruebas psicológicas y la valoración psicosocial del estado del NNA en estudio, es fundamental que los profesionales y los operadores que las llevan adelante cuenten con

herramientas específicas que permitan conocer –de acuerdo con la edad y el grado madurativo del NNA– su opinión (artículo 489, inciso 10, Ley N.º 3/1994, Código de Familia) respecto de la problemática que lo afecta, y cuáles son para él los vínculos más significativos dentro de su red familiar y comunitaria.

Junto con ello, deben ser informados apropiadamente de las razones de la separación de sus familias y de las medidas de protección que se tomarán para con ellos.

**NNA declarados en estado de adoptabilidad por rango de edad y sexo.
Período julio de 2014-mayo de 2015.**

Edad (años)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Total por sexo	Total
Sexo F	2	1		2	3		1	3	3	4	5		7	2	7	3	8	51	98
Sexo M	2	2	1	3		1	2	3	5	2		1	4	7	3	8	4	47	

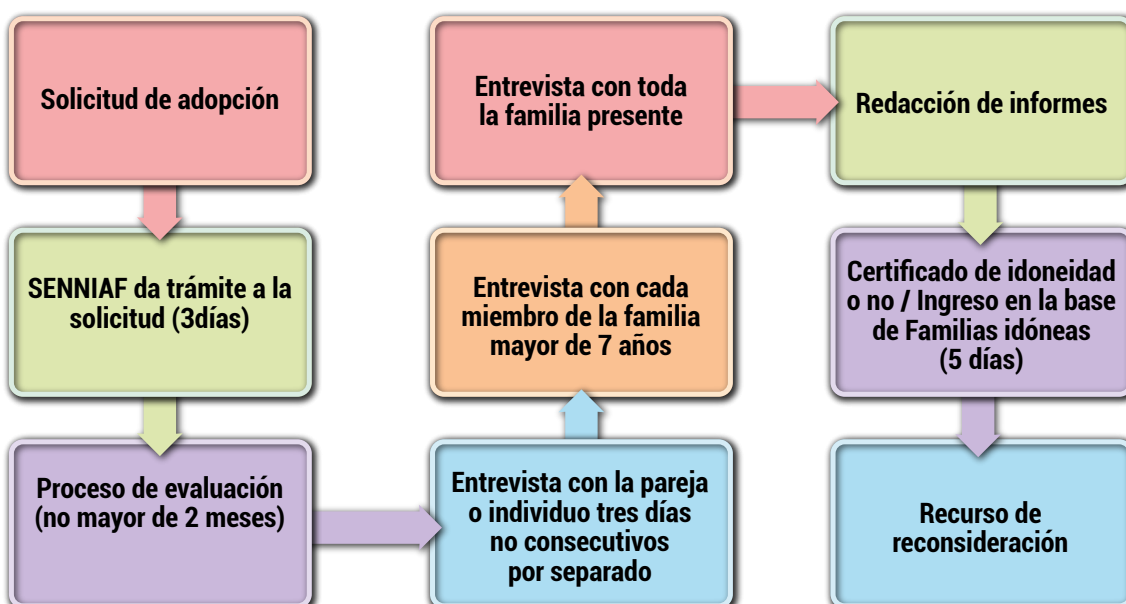
2. Proceso de adopción

2.1. Etapa preadoptiva de evaluación de idoneidad de los solicitantes

- Definida la adoptabilidad del niño, la SENNI AF realiza la respectiva evaluación de las personas solicitantes de adopción, para que éstas sean declaradas idóneas e incorporadas, precisamente, a la base de **familias adoptantes idóneas**.
- La ley establece un orden cronológico de asignación de los NNA declarados en adoptabilidad.

El proceso de adopción inicia en dos momentos paralelos, el primero relacionado directamente con el NNA al momento de la declaración judicial de su adoptabilidad y el segundo relacionado con los interesados en una adopción en el momento de la presentación de los requisitos para su declaratoria de idoneidad al SENNI AF.

Esta etapa se encuentra a cargo de la Dirección de Adopciones de la SENNI AF, que tiene la función de evaluar a los solicitantes de adopción y el análisis técnico para la emisión del certificado de idoneidad, así como el acompañamiento en el proceso de asignación del proceso y seguimiento posadoptivo.



En la actualidad, la Dirección Nacional de Adopciones, situada en la Ciudad de Panamá, centraliza todos los expedientes de los solicitantes a adopción, tanto de los casos ingresados por residentes en esta ciudad, como de todos aquellos expedientes de solicitantes que deseen adoptar en otras provincias en donde exista o no una oficina de la SENNIAF.

Un proceso de valoración de idoneidad puede alcanzar una duración aproximada de 4 a 6 meses, durante los cuales se imparte el Programa de Formación Continua a Padres y Madres Adoptivas, para la preparación a la adopción.

Según lo observado, el análisis de expedientes de los solicitantes se limita a una revisión de carácter legal, que consiste en constatar la entrega de todos los documentos enumerados en la ley; se da trámite únicamente a los expedientes que cuenten con toda la documentación completa.

El proceso de evaluación psicosocial, actualmente, es realizado por profesionales externos, cuyos honorarios resultan ser onerosos para una familia promedio panameña; en casos excepcionales, en que los solicitantes no cuenten con la capacidad económica para cubrir los honorarios para las evaluaciones psicológicas y sociales, los profesionales de la SENNIAF están facultados por ley para realizarlas.

En la revisión de expedientes de adopción, en la mayoría de los casos, se pudo observar que, en los informes de metaperitación realizados por la SENNIAF a las evaluaciones realizadas por profesionales externos, se solicitaba una ampliación, orientada al fortalecimiento de debilidades y señalando los requisitos faltantes.

Sin embargo, al revisar los informes realizados por los profesionales de SENNIAF y los informes ya subsanados de las metaperitaciones de los informes externos, se pudo establecer que ambos cuentan con deficiencias de forma y de fondo.

Los informes de valoración de idoneidad, en ambos casos, son fundamentalmente de corte descriptivo, y se evidencia un escaso análisis de los elementos centrales para la determinación de aquella característica.

Esto evidencia la inexistencia de criterios técnicos homogéneos y estandarizados establecidos mediante instrumentos tales como guías técnicas, metodologías consensuadas y protocolos de intervención.

En relación con los contenidos de los informes psicológicos y sociales, es importante resaltar que los profesionales de SENNIAF orientan a las familias y a los profesionales externos a realizar una preselección del perfil de NNA que desean adoptar, motivándolos directamente a indicar y describir las características físicas, étnicas y de salud que desean tenga su hijo adoptivo.

Esto alienta la discriminación y la centralización de un proceso de adopción enfocado a cubrir las necesidades de los solicitantes. No logra centralizarse en la búsqueda de familias idóneas que satisfagan las necesidades de los NNA declarados en estado de adoptabilidad. Además, refuerza la idealización de la familia hacia el niño esperado, lo que dificulta la posterior integración.

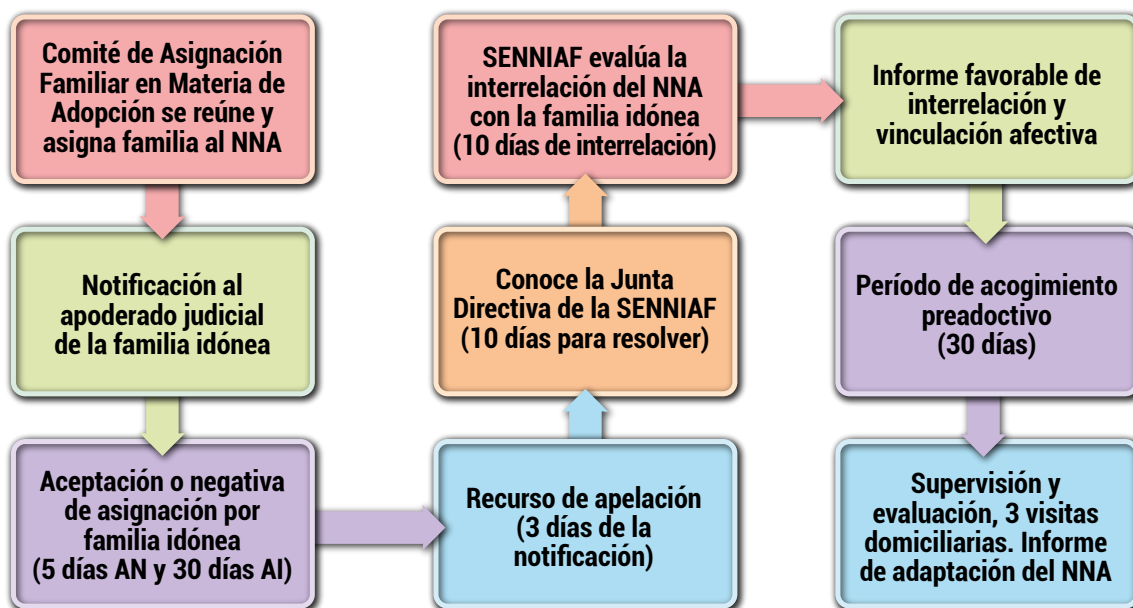
Al finalizar el proceso de idoneidad, ingresan a la base de datos de familias idóneas, la cual se encuentra en una planilla Excel que no brinda la seguridad necesaria para resguardar esa delicada información.

Respecto del procedimiento de preselección de las familias certificadas como idóneas ante el Comité de Asignación Familiar en Materia de Adopción, para la asignación de un NNA, no se pudo constatar claramente cuáles son los mecanismos utilizados para cumplir con los parámetros de calidad necesarios para la selección de forma cronológica.

Se puede considerar que, al ser realizada de manera manual por un funcionario que tiene el rol de “captador de datos”, esto puede implicar mayor subjetividad en el momento de la selección de los expedientes que se presentan en la instancia de asignación frente al respectivo Comité de Asignación Familiar.

2.2. Procesos de la etapa preadoptiva de asignación, interrelación y acogimiento

- Período en que se debe proceder a la selección de la familia idónea para el NNA declarado en estado de adoptabilidad.
- Luego, se debe preparar e iniciar la relación entre ambos, para la construcción de la empatía y su integración a la familia adoptiva.



2.3. Etapa de asignación

- Está a cargo de la Dirección de Adopciones y del Comité de Asignación Familiar.
- Según lo establecido por la ley, este Comité debe ser integrado por dos miembros del equipo técnico de la Dirección Nacional de Adopciones de la SENNIAF y tres representantes no gubernamentales de la REDNANIAP, quienes permanecerán en su designación por un 1 año.
- El equipo técnico que realiza la preselección debe estar disponible para las respectivas consultas y dudas que se requiera evacuar.

Para tal efecto, el Comité de Asignación Familiar –según lo establecido por la ley– debe reunirse cada 15 días en las dependencias centrales de la SENNIAF.

La responsabilidad de realizar la convocatoria de las reuniones del Comité de Asignación Familiar es de la SENNIAF, la que actúa en carácter de secretaria dentro del cuerpo colegiado. Integrantes del Comité manifestaron que las reuniones se encuentran programadas en el plazo establecido.

Los técnicos responsables (psicólogos y trabajadores sociales) de la Dirección de Adopciones buscan y preseleccionan a los solicitantes declarados idóneos conforme con un criterio de ingreso cronológico a la base de datos, para ser presentados al Comité de Asignación Familiar.

Se observa que no están definidos técnicamente los criterios y los elementos valorados a fin de elaborar las propuestas de los solicitantes idóneos que pudieran transformarse en posibles alternativas familiares para satisfacer las necesidades propias del perfil de cada uno de los NNA declarados en estado de adoptabilidad.

Según el *Manual de procesos y procedimientos* de la Dirección Nacional de Adopciones, elaborado por SENNIAF (2013), una vez elaborada la propuesta, y antes de ser presentada ante el Comité de Asignación Familiar, los equipos técnicos responsables pueden recibir observaciones del director de Adopciones y/o la Dirección General de la SENNIAF.

Sin embargo, debería ser evaluada la pertinencia de la participación de los funcionarios que, en su momento, emitieron opinión para la preselección de los expedientes; con ello, se lograría resguardar el principio de imparcialidad y objetividad que debe primar en esta etapa de asignación técnica, evitando así posibles causales de impugnación de la asignación.

Una de las funciones principales del Comité de Asignaciones es la justificación técnica del agotamiento de la posibilidad de adopción nacional, para que el NNA sea considerado para una adopción internacional.

Actualmente, la constancia de agotamiento de la posibilidad de la adopción nacional no es realizada por parte del Comité; se puede constatar que el procedimiento realizado permite la inclusión de expedientes de familias nacionales junto con expedientes de familias internacionales, en el mismo proceso de selección para un NNA.

En términos generales, se observa una falta de lineamientos, protocolos, guías técnicas o actas de asignación en las que se establezcan claramente los fundamentos técnicos que orienten la decisión de los miembros del Comité a la selección de una familia adoptiva específica para cada NNA.

Posteriormente a la selección de la familia adoptiva para un NNA determinado, ésta es notificada únicamente por medio de su apoderado judicial, con la finalidad de conocer la aceptación o la negación de dicha asignación, la cual debe ser tomada por escrito en esta etapa del proceso.

Según lo recogido en entrevistas de campo, los honorarios de los abogados que participan en un proceso de adopción (nacional o internacional) oscilan entre los 2.000 y los 5.000 dólares, para el acompañamiento del expediente desde su ingreso hasta su finalización.

En base al análisis de expedientes seleccionados al azar, se pudo constatar que, en uno de ellos, se rechazó la asignación realizada por el Comité del NNA, habiendo debida constancia en dicho expediente. Sin embargo, esa familia fue considerada inmediatamente para un nuevo proceso de asignación, sin constancia de haber recibido un proceso de acompañamiento para establecer técnicamente cuáles habían sido los motivos del anterior rechazo.

Esto puede generar un problema posterior, al no establecerse si esta familia realmente cumple con los requisitos necesarios en relación con sus fortalezas para ser familia adoptiva o si, en el momento de la asignación, pesaron más algunos aspectos discriminatorios en contra del NNA asignado; así, se refleja nuevamente el interés de satisfacer las necesidades de los adultos frente al interés superior del NNA.

En el caso de los NNA que han sufrido un rechazo por parte de la familia asignada, no se pudo constatar el número de ellos a quienes se les ha suspendido el proceso de adopción, ni en qué etapa, siendo que este indicador es relevante para establecer los mecanismos de acompañamiento y seguimiento integral de los NNA.

En una reunión con los integrantes del Comité de Asignaciones, fue posible establecer que el índice de rechazos en los procesos de asignación es una preocupación cada vez mayor en los procesos de adopción, por lo que se puede establecer una problemática enfocada al débil proceso de evaluación de las competencias parentales de los solicitantes en el proceso de la idoneidad, tanto en la evaluación primaria como en la metaperitación.

Debilidad en el proceso de evaluación de los perfiles de las familias idóneas en contraposición con el perfil del NNA que está siendo evaluado por el Comité en el proceso de la asignación, y debilidad de los programas de fortalecimiento y acompañamiento de las familias en la etapa preidoneidad, idoneidad y posidoneidad.

2.4. Etapa de interrelación y acogimiento preadoptivo

- El objetivo técnico es evaluar y dar seguimiento al período comprendido entre la aceptación de la asignación del NNA y la constitución judicial de la adopción.
- Es responsabilidad del equipo de seguimiento posadoptivo de la Dirección Nacional de Adopciones.

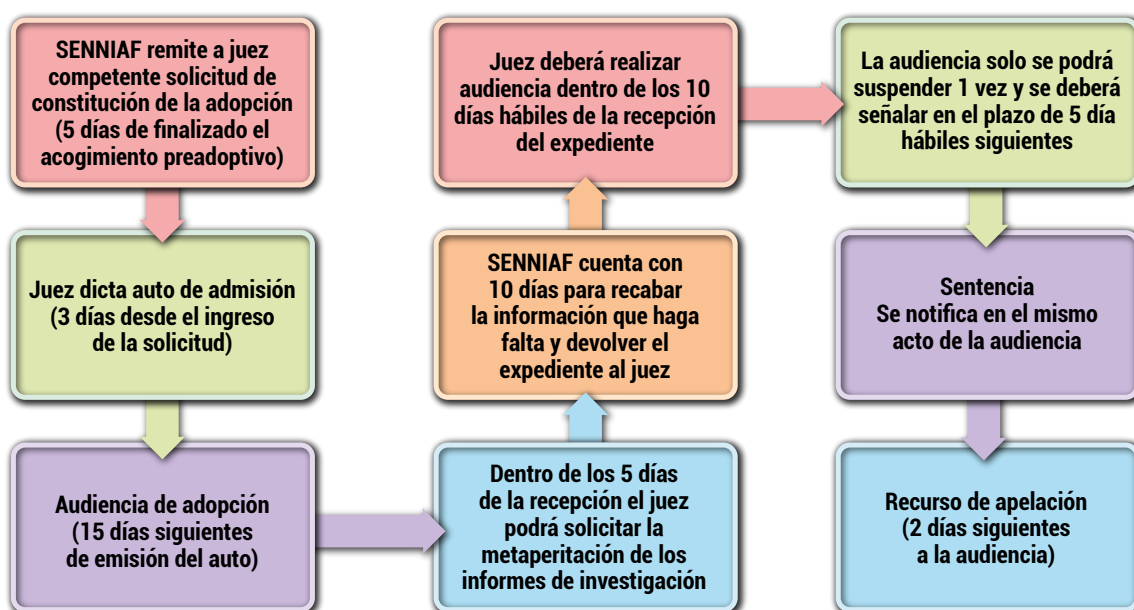
Ambas etapas están relacionadas y evalúan la integración del NNA con su familia asignada; sin embargo, la Ley de Adopciones establece su diferenciación. En el caso de la etapa de interrelación, tiene una duración de 10 días y permite evaluar los primeros momentos de la relación, considerándose fundamental para la integración del NNA en su nuevo hogar. Luego de este período, se inicia la etapa de acogimiento preadoptivo, que tiene una duración de 30 días, en los cuales se evalúa la creación de empatía entre el NNA y su familia adaptiva.

En la revisión documental realizada en las diferentes dependencias administrativas y judiciales, se pudo establecer que la media del plazo de duración de esta etapa es de 3 a 4 meses desde que el NNA ha sido entregado a la familia idónea.

Cabe resaltar que estos dos procedimientos de evaluación, en la mayoría de los casos, no se diferencian en los expedientes; éstos son unificados por los profesionales, para realizar una única evaluación y un solo informe, en donde consta la vinculación afectiva.

2.5. Etapa de constitución judicial de la adopción

- Inicia con informes de empatía del NNA con la familia seleccionada.
- La Dirección de Adopción debe enviar la solicitud de adopción, acompañada del expediente, a un juez competente, para su autorización y su inscripción en el Registro Civil.



Se constata que los expedientes remitidos a los Juzgados de Niñez y Adolescencia no cuentan con la información mínima necesaria sobre el origen del NNA. En dichos expedientes, se encuentran: informes del proceso de evaluación de idoneidad de la familia adoptiva, certificado o constancia de la

asignación e informes de evaluación de convivencia, en donde se acreditan la empatía y la armonía en la dinámica familiar.

Ninguno de los expedientes enviados al juez competente ha sido rechazado para el proceso de autorización de la adopción, lo cual puede evidenciar dos cosas:

1. La confianza que el órgano jurisdiccional deposita en el trabajo realizado por la autoridad central.
2. La falta de peritación o revisión que las judicaturas realizan a los expedientes de adopción, tomando en consideración que, de la revisión de los informes, se pudo evidenciar que sus contenidos carecen de suficiente análisis.

Respecto de lo anterior, cabe clarificar que, si bien el rol del juez no es de ser el revisor de las actuaciones realizadas por el órgano administrativo, es una de sus funciones primordiales supervisar el cumplimiento de las garantías procesales y administrativas.

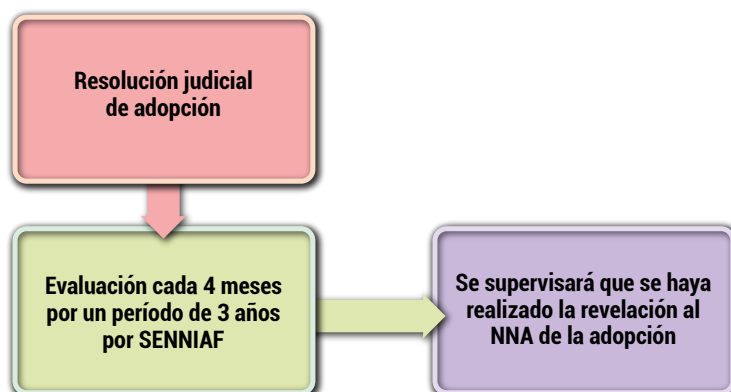
Entre ellas: que exista evidencia de que se ha evaluado y tomado oportunamente la opinión del NNA respecto de los procesos y las medidas que lo afectan; que se encuentre garantizado su derecho a la identidad mediante la debida inscripción de su nacimiento en el Registro Civil; que se haya agotado la subsidiariedad de la permanencia del NNA en su familia biológica consanguínea y su entorno social, cultural y comunitario de origen; que se hayan constatado el agotamiento de la subsidiariedad de la adopción internacional y la debida inscripción de la adopción del NNA.

Por otra parte, se pudo establecer también que el proceso de adopción inicia con la declaración de inhabilitación de la familia biológica y la declaratoria de adoptabilidad, y finaliza con la inscripción de la adopción del NNA en el Registro Civil y el envío de la certificación de nacimiento al órgano jurisdiccional que aprobó la adopción.

No obstante, se observa que el Registro no cumple con el envío de esta certificación al órgano judicial tramitador, por lo que no se puede establecer –por parte del juez– si se ha restituido efectivamente el derecho a la identidad y la adopción por medio de su inscripción.

Se observa, por parte del Registro y de los Juzgados, el desconocimiento de la obligación; se le resta importancia a la certeza jurídica del proceso de adopción. El Registro no envía la certificación, y el Juzgado tampoco la solicita.

2.6. Etapa posadoptiva de seguimiento



- Es la última etapa. Tiene como objetivo concluir con el proceso de restitución de derechos del NNA, asegurando que se ha garantizado su derecho a vivir en familia.
- Metodología: personal idóneo de la Dirección Nacional de Adopciones debe realizar cuatrimestralmente, por un período de 3 años, visitas y evaluaciones integrales de la familia.

En la actualidad, se pudo constatar que se realizan las visitas y, en la mayoría de los casos, en los plazos establecidos en la ley; sin embargo, también se observa que el acompañamiento psicosocial por parte de los profesionales de los equipos interdisciplinarios no se ha realizado de manera continua en los procesos posadoptivos.

En los que se han realizado, se observan prácticas inadecuadas de obtención de información, por medio de cuestionamientos excesivos y reiterativos sobre el proceso de adopción en general, lo cual no debería ser el objeto de las visitas y del acompañamiento.

Cabe resaltar que los profesionales entrevistados manifestaron que algunas de las familias muestran temor al enfrentar las visitas; la principal razón es que los profesionales pudieran revelar al NNA que es adoptado, lo cual refleja la falta de orientación y preparación de las familias frente a las etapas, el derecho y las obligaciones que nacen de la adopción, considerando que la revelación de los orígenes no constituye una elección sino una obligación de parte de las familias adoptivas, según la ley (incluso es uno de los elementos a evaluar en el proceso de idoneidad).

En relación con la solicitud de orientación y acompañamiento a las familias para la revelación al niño de su origen adoptivo, los profesionales no cuentan aún con las herramientas, los instrumentos y/o los protocolos técnicos que les permitan brindar la respuesta y la orientación apropiada para acompañar y guiar a los padres y los NNA durante el proceso.

Lo anterior se ve reforzado por la percepción de las familias entrevistadas, respecto de que las metodologías de trabajo son centradas en el control, y no en el acompañamiento de los procesos adoptivos. Los adoptantes consideran que, en ocasiones, algunas intervenciones profesionales resultan inadecuadas para las edades de los NNA y el tiempo transcurrido de la adopción.

Las familias refieren que, para contar con orientación especializada respecto de algunas problemáticas, han debido recurrir a tratamientos privados, que pueden llegar a ser muy costosos.

Por último, las familias adoptivas entrevistadas coinciden en lo valioso que podría llegar a ser contar con espacios de encuentro periódicos con otras familias, coordinados técnicamente por la SENNIAF, donde fuera posible compartir e intercambiar experiencias y aprendizajes.

En cuanto a programas de acompañamiento a personas adoptadas que deseen conocer sus orígenes, los profesionales entrevistados señalan que no han implementado.

Junto con ello, un representante de una entidad colaboradora en adopción internacional acreditada (ECAI) refiere que, en el país al cual representa, cuentan con “Programas de ruptura”, en los que a algunos adolescentes que han presentado dificultades de adaptación con sus familias adoptivas en el extranjero se los invita a Panamá a realizar trabajos de voluntariado en hogares de protección, para conocer su país de origen.

Se considera que este tipo de programas son técnica y éticamente inadecuados para abordar la temática de la búsqueda de los orígenes u otras posibles problemáticas ligadas a la adopción; por lo tanto, deben ser seriamente replanteados y tenidos en cuenta al evaluar las entidades colaboradoras.

En lo que respecta al seguimiento posadoptivo de las adopciones internacionales de NNA de nacionalidad panameña, conforme con lo establecido por la ley, se reciben periódicamente, en los plazos definidos, los respectivos informes psicosociales, que dan cuenta de la integración y el desarrollo integral del NNA en su nuevo entorno familiar; no obstante, no suele solicitarse la ampliación de estos informes.

A partir de la revisión de diversos informes psicosociales de adopciones internacionales, puede apreciarse que éstos son muy descriptivos de las actividades cotidianas que realizan los NNA y cuentan con abundantes fotografías, pero no profundizan en aspectos sociales y afectivos que puedan dar cuenta de su grado de integración, adaptación y/o vinculación afectiva con sus padres en el país de recepción.

Conclusiones y recomendaciones generales

El objetivo de este estudio es identificar y analizar el estado de implementación de la Ley General de Adopciones N.º 46/2013 y los desafíos a los que se enfrenta el desarrollo de políticas públicas orientadas a la protección del derecho de los NNA panameños a vivir en familia, además de contribuir con orientaciones para mejoras concretas y de proveer posibles marcos y cursos de acción.

Desde el punto de vista del análisis técnico-jurídico de la normativa actual de la adopción en la República de Panamá, se constata un fortalecido cuerpo legal. No obstante, se identifican aspectos que pueden dar lugar a una indebida aplicación de algunas figuras o procedimientos de la ley, en particular los relacionados a la figura del acogimiento con fines de adopción.

Se considera que ello puede ser subsanado en la medida en que se apliquen una serie de recomendaciones de mejoras concretas orientadas por los principios y los estándares internacionales que resguarda esta ley.

No se considera oportuna la reforma de la ley, considerando que es relativamente nueva, y que su proceso de implementación es paulatino y requiere una coordinación articulada de los diferentes actores que participan en el proceso de medidas de protección y adopción.

Se consideran, sí, necesarias la divulgación, el estudio y la creación de manuales de procedimientos para el desarrollo técnico del contenido de la ley.

A continuación, se señalan algunas conclusiones respecto del diagnóstico de la situación actual y algunas recomendaciones generales basadas en los principios y los estándares de cumplimiento que deben guiar las actuaciones administrativas, judiciales y técnicas en todos los procesos de protección integral y adopción de los NNA.

PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

PRINCIPIO DE NO SEPARACIÓN POR MOTIVOS DE POBREZA

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

PRINCIPIO DE IDENTIDAD

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN POR MEDIO DE LA CONSIDERACIÓN DE LA OPINIÓN DEL NNA

PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EN LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN Y ADOPCIÓN

PRINCIPIO DE ESPECIALIZACIÓN

PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

Si bien el cuerpo normativo de la ley de adopción vigente responde a los estándares requeridos en su formulación, se evalúa que su implementación presenta algunas problemáticas, en tanto no existe un sistema integral de protección de derechos ni procedimientos especializados en la protección de derechos, adecuadamente articulados entre sus actores, lo cual afecta las rutas de atención de las medidas de protección vinculadas a los procesos adoptivos.

Esta falta de coordinación interinstitucional en el funcionamiento del proceso de construcción del sistema de protección actual amenaza y vulnera el interés superior del NNA, de diversas formas y en las distintas etapas del proceso adoptivo.

Recomendaciones generales

- Promulgar la **Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia** que construya el SPI y unifique en un solo cuerpo aquellas normas que actualmente se encuentran dispersas en diferentes leyes.
- Crear **manuales de procedimientos y rutas de atención** para los casos de medidas de protección administrativas desde su ingreso al sistema de protección hasta su resolución definitiva.
- Crear **mesas de trabajo interinstitucional** para unificar criterios en relación con la intervención de cada uno de los actores, para evitar la duplicidad de acciones.
- Crear **programas de atención integral especializada, con abordaje integral para los NNA víctimas de violencia sexual**, especialmente, en los casos de niñas y adolescentes madres, enfocados en la prevención, la atención, la reparación de daños, la penalización de los responsables de delitos, y el cuidado integral de la madre y su hijo.
- Fortalecer la **transición hacia un paradigma y estándares de DDHH**, y hacia su correspondiente operacionalización en el marco de políticas sociales universales, en orden a lograr la plena realización de los derechos de los NNA.

PRINCIPIO DE NO SEPARACIÓN POR MOTIVOS DE POBREZA

Se evidencia una excesiva judicialización de problemáticas sociales que pueden resolverse por vía administrativa, y se muestra una continua penalización y discriminación de familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

Sumado a lo anterior, se evalúa una insuficiente oferta de servicios y programas de protección social dirigidos a las familias.

Si bien se reconoce la existencia de algunos programas en ámbitos como transferencias condicionadas, acceso a la salud neonatal y/o nutrición infantil, dirigidos a grupos vulnerables, como la Red de Oportunidades y el Ángel Guardián, entre otros, éstos resultan todavía insuficientes para lograr fortalecer a las familias de origen de los NNA y activar los recursos necesarios para que puedan cuidar de ellos, al contar con limitada cobertura y poca accesibilidad para los usuarios más necesitados.

Junto con ello, se observa una escasa oferta de programas especializados y técnicamente idóneos de fortalecimiento familiar, dirigidos al fortalecimiento de las familias, especialmente de las más vulnerables.

En el caso específico de la SENNIAF, los programas que podrían ofrecer servicios especializados a las familias de origen no se encuentran enfocados en las necesidades reales y son insuficientes. El Programa de Protección del Derecho a la Convivencia Familiar, encargado de trabajar con las familias de origen de los NNA, centra principalmente sus actividades en la realización de evaluaciones psicosociales de inhabilitación parental, o bien deriva a otros organismos el apoyo psicosocial necesario para las familias de origen de estos niños.

Tampoco se evidencian mecanismos efectivos de localización de los progenitores, despeje de las competencias parentales, criterios y parámetros técnicos, etc.

Por su parte, el Programa de Fortalecimiento Familiar, actualmente, implementa programas que se consideran técnicamente inadecuados.

Recomendaciones generales

- Fortalecer políticas públicas y programas destinados a mejorar las condiciones de vida de las familias, de manera de **prevenir separaciones por razones sociales y económicas**.
- **Diseñar y ejecutar programas especializados** en el fortalecimiento de competencias parentales, de forma de prevenir las separaciones. Para ello, deben **fortalecerse programas y servicios**

interinstitucionales con enfoque en la familia y la comunidad, como coparticipantes y agentes activos del cuidado infantil, ya que persiste una concepción de la familia como agente pasivo, receptora de beneficios y servicios. Entonces, es fundamental la superación de un paradigma de tutelaje en dirección a un paradigma de derechos y capacidades.

- Fortalecer ofertas de **programas y servicios dirigidos a las familias a nivel territorial**. La red de instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales presentes en los ámbitos locales deben poner sus recursos y su gestión a disposición de la superación de las condiciones de vulneración pesquiasadas al interior de las familias (acceso a vivienda, trabajo, cuidado y atención infantil, etc.), como también procurar que las mismas familias construyan sus redes de soporte y apoyo para sus proceso de cambio.
- **Fortalecer a los equipos** que intervienen en la evaluación de los recursos familiares nucleares y consanguíneos.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

En base a las visitas y las entrevistas realizadas, y los expedientes de protección analizados, y con la escasa información cuantitativa disponible, se evidencia que, en la mayoría de los casos de protección, la medida más recurrentemente utilizada por los entes administrativos y judiciales para la separación temporal del NNA de su entorno familiar es su ingreso y su mantención en hogares sustitutos institucionales, muchas veces por tiempos indefinidos.

Además, en la mayoría de los casos en que se descarta la capacidad de cuidado de los progenitores o los integrantes de la familia consanguínea (hasta el segundo grado de parentesco), no suelen explorarse otros potenciales cuidadores (sin relación de consanguinidad) de la red de vínculos significativos del niño.

Esto evidencia, en los diversos operadores, la supremacía de un paradigma que destaca, en las relaciones de parentesco, la consanguineidad por sobre otros vínculos que puedan resultar apropiados para los NNA.

Lo mismo conlleva a no visibilizar ni validar medidas de cuidados alternativas a la institucionalización, como las familias acogentes. Tal como muestran las estadísticas previamente presentadas en este informe, existe una utilización mínima y cualitativamente inapropiada de esta opción.

No se la considera una medida de protección temporal que reemplace la institucionalización hasta que el NNA sea revinculado con sus progenitores y/o su familia extensa; o bien, una vez determinadas la inhabilitación parental y la declaratoria de adoptabilidad, pueda esperar en un ambiente familiar, mientras se le asigne la familia adoptiva considerada idónea. En caso contrario, no le ven sentido.

La problemática ligada a este tipo de argumentos es que se desestima de antemano una posible salida del NNA del espacio institucional, hacia otros vínculos protectores y reparadores. De esta forma, muchos NNA separados de sus progenitores, y que no cuentan con otros cuidadores aptos en la investigación de la familia consanguínea, no tienen más opción que el cuidado residencial, a la espera de una resolución.

Dada la extensa permanencia en hogares sustitutos, debida a la mora judicial y/o administrativa ya mencionada, y a los ingresos directos sin control administrativo o judicial que permita una evaluación seria para la revisión de sus medidas, y en la definición de una solución de su medida de protección, se hacen mayores sin poder optar a una familia acogente temporal.

Aun cuando pueden ser declarados, con el tiempo, en estado de adoptabilidad, en el momento de optar a la adopción, tras hacerse mayores, sus opciones van siendo menos.

Recomendaciones generales

- **Cumplimiento de los principios de no institucionalización y revinculación familiar.**
- **Formalizar y apoyar el cuidado temporalmente** asumido por parientes u otras personas del entorno significativo.
- Crear medidas de cuidados alternativos, como las **familias acogentes**. Considerando el incipiente inicio del programa de familias acogentes y el todavía reducido número de familias, se considera importante la creación de las bases de este programa.
- **Reconvertir las ONG.** Impulsar que asuman otro tipo de servicios que el cuidado residencial. La Ley de Adopciones faculta a la SENNIAF para suscribir acuerdos de colaboración con ONG, a fin de que realicen servicios de acogimiento familiar, por lo que ese organismo debe **promover la realización de estos convenios** de cooperación para la implementación de los programas y prepararse para su evaluación.
- **Ampliar y democratizar la visión de familia.** Incluir dentro de los recursos familiares a aquellas personas que tienen un vínculo significativo con el NNA, quienes deben ser debidamente evaluadas, preparadas y acompañadas.
- En el informe elaborado con la cooperación de UNICEF *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, la CIDH manifiesta que no existe un concepto tradicional o limitado de familia, ya que ello interferiría en el derecho a la vida privada de las personas, y además entiende que, en la sociedad actual, existen diversas estructuras familiares.
- **Establecer mecanismos de seguimiento periódicos y efectivos de los casos.** De esta forma, las medidas de institucionalización sólo deberá ser excepcionales y transitorias en cualquier modalidad de cuidado alternativo, ya sea en familia acogente o en acogimiento residencial.
- **Cumplir con la subsidiariedad de la adopción.** Debe ser considerada la última medida para la restitución del derecho a la vida familiar; sólo procederá en aquellos casos en que se acredite judicialmente la imposibilidad de disponer de otras medidas que permitan la permanencia del NNA con su respectiva familia de origen.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

En los procesos de adopción analizados, se evidencia que las propuestas de asignación de los solicitantes idóneos preseleccionados para los NNA no cumplen exhaustivamente con el principio de subsidiariedad de la adopción internacional; no cuentan con documentación que acredite el agotamiento de la adopción nacional, y por ello pueden participar conjuntamente familias nacionales e internacionales, sin justificación.

Recomendaciones generales

- **Respetar todos los derechos** de los NNA que ingresan al proceso de asignación, especialmente su etnia y cultura, sus orígenes y su identidad (tomando en consideración que se observaron varios expedientes de adopción internacional en los que los NNA fueron integrados sin considerar lo antes señalado).
- **Priorizar la adopción nacional en el proceso de asignación** familiar llevado adelante por los profesionales y los integrantes del Comité de Asignación. Se deben agotar primero los expedientes de los solicitantes nacionales declarados idóneos, de manera que los NNA puedan preservar su identidad y su pertenencia cultural.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD

Se evidencian, en todos los órganos y las instituciones del circuito de protección y adopción, deficiencias en el registro, la sistematización y la actualización de la información necesaria requerida sobre el niño y su familia de origen, que puedan asegurar su derecho a la identidad (Registro Civil, Juzgados de Niñez y Adolescencia, SENNIAF, hogares sustitutos, etc.), lo cual amenaza y vulnera gravemente este derecho, dado que existe una grave deficiencia de información en los expedientes y las carpetas, que perjudica la localización de los familiares del NNA y su posible revinculación.

En el caso de las personas que han sido adoptadas, el derecho a conocer sus orígenes (con el debido asesoramiento técnico especializado), de acuerdo con lo establecido por la ley, se ve impedido por fallas en los sistemas de registro y la ausencia de implementación de programas especializados en la materia.

Recomendaciones generales

- **Garantizar el derecho a la identidad.** Esto puede llevarse adelante por medio de adecuados mecanismos de registro de la información relativa a la identidad de la familia de origen y demás antecedentes vinculados a la adopción en el Registro Civil, los expedientes judiciales, los expedientes administrativos y los expedientes de hogares.

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

Se evidencia la presencia de diversos discursos y prácticas discriminatorias ligadas a los procesos de protección y adopción, por origen socioeconómico, por edad, género, etnia y condición de salud, que son naturalizados, e incluso reforzados, por operadores y funcionarios.

Esto implica que una gran cantidad de NNA declarados en estado de adoptabilidad permanecen institucionalizados sin alternativas, con lo cual se ve seriamente vulnerado su derecho a tener una familia.

Junto con lo anterior, se evidencia que los profesionales de los equipos a cargo de la preevaluación adoptiva, por falta de lineamientos técnicos, interpretaciones erróneas de la ley y naturalización de prejuicios sociales, refuerzan las dinámicas de exclusión y discriminación de NNA pertenecientes a etnias indígenas, mediante mecanismos instituidos en su elección para las familias adoptivas, al otorgar específicamente a los adoptantes los nacionales.

Recomendaciones generales

- Desarrollar medidas y planes adecuados para **promover la adopción de NNA con necesidades especiales.**
- Convocar, seleccionar y preparar **familias acogentes especializadas** para NNA con necesidades especiales.

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN POR MEDIO DE LA CONSIDERACIÓN DE LA OPINIÓN DEL NNA

Un elemento común observado en distintas fases y ámbitos de los procesos ligados a protección y adopción analizados es la escasa participación que tienen los NNA en los procedimientos que los afectan.

Se evidencia una perspectiva adultocéntrica en diferentes actores claves, profesionales y operadores, que impide la debida garantía del derecho del NNA a ser oído en los procedimientos judiciales y administrativos, para recabar de forma oportuna y adecuada su opinión sobre los asuntos que lo afectan, y que son objeto de análisis y decisión en el marco de estos procedimientos.

Recomendaciones generales

- Asegurar el **derecho de los NNA a ser oídos** en los procesos de protección y adopción.
 - La ley es explícita y enfática en destacar la necesaria participación de los NNA en los procesos de protección y adoptivos. El artículo N.º 48 de este cuerpo normativo señala la obligación de escuchar la opinión del NNA en el procedimiento de adopción.
 - Asimismo, esta ley establece, en distintas fases del proceso, la participación del NNA en relación con la inhabilitación de sus progenitores, las evaluaciones psicosociales que se les realizan, la asignación, la interrelación, el acogimiento preadoptivo y el seguimiento posadoptivo con su nuevo entorno familiar, así como **la necesaria preparación gradual que debe tener para ser adoptado**, especialmente si ha sido institucionalizado un extenso tiempo.
 - Asimismo, **es fundamental que los NNA sean informados apropiadamente** de su situación y conozcan las razones por las cuales fueron separados temporal o definitivamente de sus familias de origen.
 - Ello implica que diversos funcionarios y operadores de la entidad administrativa o judicial, y de los distintos organismos no gubernamentales que interactúan con los NNA en los procesos de protección y adopción, **deben estar sensibilizados a escuchar su opinión, poner en práctica este principio, y contar con las herramientas y las metodologías apropiadas** para que sea posible escuchar a los NNA de forma pertinente, oportuna y cuidadosa.
- **Fortalecer la figura del defensor** de oficio del NNA, en tanto su representante legal, conforme lo establece la ley.

PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN

Una de las características fundamentales de la descentralización es la transferencia de competencias desde la administración central, lo cual conlleva el traspaso funcional dirigido al servicio de los usuarios de determinada institución.

En el caso de la SENNIAF, pese a que se ha logrado la apertura de oficinas regionales en tres provincias de la República de Panamá, dotándolas de infraestructura, recursos materiales de oficina y personal, no se han otorgado facultades administrativas de gestión y toma de decisiones en relación con las diligencias que pudieran estar afectando una pronta restitución de derechos para NNA de las regiones en las que trabajan.

Es posible identificar una excesiva centralización administrativa de la Dirección General de la SENNIAF, la cual provoca paralelamente una continuidad en la vulneración de los DDHH de los NNA. El interés superior del niño no puede ser afectado por la burocracia administrativa.

Sumado a lo anterior, queda evidenciada la ausencia de convenios de cooperación interinstitucionales.

Una de las funciones de la SENNIAF es la creación de mecanismos descentralizados con entidades públicas y privadas, para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia, así como desarrollar servicios públicos y privados dirigidos a la protección y la asistencia de la niñez y la adolescencia, para que sean ejecutados por ellas bajo su supervisión.

Pero, en la actualidad, la SENNIAF no cuenta con convenios de cooperación interinstitucionales activos, reconocidos, y con resultados efectivos, con entidades del sector público o privado que pudieran fortalecer su capacidad de atención y respuesta en relación con los programas que, según la ley, debería desarrollar.

Recomendaciones generales

- Promover y fortalecer la **autonomía administrativa y técnica** de las coordinaciones y los equipos interdisciplinarios de las oficinas regionales de la SENNIAF.
- Continuar el proceso de **implementación de oficinas de la SENNIAF en todas las provincias de Panamá.**
- **Descentralizar la oferta programática** de la SENNIAF mediante convenios interinstitucionales. Se recomienda la promoción, la búsqueda y la evaluación de entidades privadas, como ONG o fundaciones, a fin de realizar convenios de cooperación bajo el acompañamiento y la supervisión directa y continua de la SENNIAF, para la extensión de las capacidades operativas y técnicas en el desarrollo de programas de atención integral que dependen de ella. Mediante la activación de estos convenios, se podrán crear programas innovadores dirigidos a fortalecer a las familias de origen en las diferentes provincias donde residen los NNA, ofreciendo servicios locales de promoción y protección de derechos, articulados a nivel local.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EN LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN Y ADOPCIÓN

Se evidencia una implementación parcial de los procedimientos, los procesos y los programas según lo que exige la ley, y una ausencia de manuales, protocolos y guías de actuación técnica.

Junto con ello, se identifica que no se han puesto en marcha los mecanismos determinados específicamente por la Ley de Adopciones para supervisar periódicamente la implementación de ésta, evaluando sus avances y sus resultados (artículo 127).

Recomendaciones generales

- Implementar plenamente **los procedimientos y los programas**, conforme con lo establecido por la ley.
- Diseñar y ejecutar **manuales, protocolos y guías de actuación técnica.**
- Establecer **mecanismos** para que las distintas instituciones que participan de la aplicación de la ley **informen periódicamente** los avances y los resultados de su implementación.

PRINCIPIO DE ESPECIALIZACIÓN

El análisis realizado a partir del trabajo de campo muestra una falta de información, difusión y capacitación en la nueva Ley de Adopciones.

Dado que la reciente puesta en marcha de la ley y que algunos operadores del ente administrativo se han incorporado hace poco a sus labores, se requiere continuar con los procesos internos de sensibilización, información y capacitación respecto de este nuevo marco normativo y de sus procesos y procedimientos.

Una de las iniciativas que se valoran como positivas para la progresiva capacitación de los profesionales y los operadores de los equipos técnicos interdisciplinarios es la edición y la entrega, por parte de la SENNIAF, de libros que contienen la ley.

No obstante, el ente administrado requiere asegurar la asimilación de los contenidos del cuerpo normativo, puesto que se evidencia actualmente un desconocimiento generalizado de la legislación vigente sobre adopciones, por parte de los equipos interdisciplinarios de SENNIAF, especialmente en su sede central, y por profesionales externos, como funcionarios de hogares sustitutos.

Junto con lo anterior, se evidencia una debilidad de las competencias técnicas especializadas de equipos profesionales de la SENNIAF y de otros organismos. La falta de capacitación especializada de los equipos interdisciplinarios se evidencia también en la ausencia de elementos técnicos de análisis en los informes psicológicos y sociales; éstos suelen ser eminentemente descriptivos y literales, sin elementos de análisis que orienten las medidas más idóneas a tomar.

En el caso de los hogares sustitutos, se muestra una falta de personal técnico interdisciplinario idóneo para realizar evaluaciones periódicas de la situación y el estado integral de los NNA.

Recomendaciones generales

- Fortalecer las **competencias técnicas** de los equipos profesionales de la SENNIAF.
- Asegurar la **idoneidad de los profesionales externos** que participan de los procesos de adopción. Los organismos no gubernamentales que la SENNIAF determine pueden brindar los programas exigidos por la ley; para ello, deberán acreditar la debida competencia técnica para su diseño y ejecución, contando con profesionales idóneos y capacitados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR ACTOR

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Hallazgos y conclusiones

- Ausencia de reglamento disponible y accesible de la ley N.º 14/2009.
- Implementación parcial de los procedimientos, los procesos y los programas conforme con lo que exige la ley.
- Debilidad en los programas ya desarrollados por SENNIAF.
- Centralización administrativa de acciones que podrían ser efectuadas por las oficinas regionales.
- Rotación excesiva del personal y ausencia de perfiles técnicos para la contratación. (Una de las principales debilidades de esta institución es la ausencia de perfiles técnicos para la contratación de personal especializado).
- Inexistencia de manuales de procedimientos técnicos y administrativos que establezcan las rutas de acción, atención, intervención y seguimiento que deben tener las dependencias y los profesionales que actúan en cada una de las etapas del proceso de medidas de protección y de adopción.
- Inexistencia de instrumentos técnicos adecuados de evaluación y de actuación en todas las etapas de proceso de medidas de protección y de adopción.
- Ausencia de programas de capacitación continua a los equipos interdisciplinarios de la SENNIAF.
- Inexistencia de rutas y mecanismos de recepción e investigación primaria de denuncias de los casos que ingresan a la SENNIAF.
- Demora del proceso de investigación para el otorgamiento de medidas de protección e institucionalización indebida de los NNA cuyos casos son estudiados.
- Falta de seguimiento a las medidas de institucionalización otorgadas administrativamente.
- Ausencia de una guía o ruta de expediente de NNA que unifique criterios para todos los hogares, tomando en consideración que la SENNIAF se basa en esta información de los casos de NNA declarados en estado de adoptabilidad, que son propuestos para asignación frente al Comité de Asignación, y que esta entidad es la responsable de capacitar, evaluar y supervisar los hogares sustitutos (por parte del Departamento de Hogares Sustitutos).
- Falta de coordinación entre SENNIAF y Juzgados de Niñez y Adolescencia en relación con los casos de NNA que se encuentran en hogares de protección y abrigo, al no dar seguimiento a los expedientes que fueron iniciados por otro actor que no sea la misma institución.

Recomendaciones específicas

- **Descentralizar los procedimientos administrativos** de las oficinas provinciales de la SENNIAF, a través, del uso de cartas poder limitadas o con mandatos específicos por parte del director a los responsables de las oficinas, garantizando con ello la celeridad en los procedimientos que pudieran afectar el interés superior del niño.
- Elaborar un **Reglamento de la Ley de la SENNIAF**. Se recomienda hacerlo mediante una mesa de

trabajo especializada, que permita orientar a los responsables en la inclusión de aspectos técnicos, profesionales y de buenas prácticas internacionales, para que los procedimientos internos de cada una de las unidades incluyan, realista y objetivamente, el quehacer de los profesionales. De existir el Reglamento, se recomienda su difusión pública, para ser analizado en su correcta implementación.

- Crear **perfiles y elaborar un manual de cargos y funciones**. Éste debe describir específicamente cada uno de los perfiles de cargo existentes en la SENNIAF, con la finalidad de contar con un instrumento que oriente la selección y la contratación de profesionales idóneos para cada función, que permita identificar las fortalezas y las debilidades en relación con la especialidad de la temática en niñez y adolescencia, para el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional.
- Crear los **programas que establece la ley de adopción**. Se deben implementar programas de orientación a la familia o la madre biológica durante el embarazo, que deseen iniciar un proceso para la entrega de un hijo en adopción, y de búsqueda orígenes para las personas adoptadas que busquen orientación y acompañamiento.

- Crear un **plan de capacitaciones técnicas** para la especialización de los funcionarios de la SENNIAF en materias de protección de derechos, intervención familiar y fortalecimiento de competencias parentales, intervención con NNA, modalidades alternativas de cuidados, acogimiento familiar y adopción.

Se deberán establecer programas de capacitación dictados por expertos altamente capacitados, para que los equipos interdisciplinarios de la SENNIAF fortalezcan sus conocimientos, y especialmente sus habilidades, mediante metodologías participativas que aseguren la debida incorporación de los principios, los enfoques y las metodologías que deben orientar todas las intervenciones.

- Crear un **modelo de gestión de casos de la SENNIAF**, para la evaluación de las denuncias presentadas y la pronta respuesta en atención a la premura de la situación de los NNA, y la indagación de alternativas dentro del núcleo familiar o consanguíneo, cuando sea necesaria la separación de sus padres o representantes.
- Promover la **inhabilitación de la patria potestad** en los casos en los que no se ha podido ubicar recurso familiar, y solicitar la adoptabilidad de los NNA que se encuentran en los hogares.
- Establecer **mecanismos de coordinación y de información** cruzada entre la SENNIAF y el juzgado competente, para la activación y la conclusión de los procesos de protección, no importando la vía de su inicio.

Se debe evitar la demora en la solución de los casos, tomando en consideración que la investigación realizada por la SENNIAF debe ser trasladada al juez competente para que sirva de fundamento en la decisión que se tome.

En los casos en que sea otorgada una medida de protección temporal por parte del juez competente, es importante trasladar con inmediatez el expediente a la SENNIAF, para que realice el proceso de investigación.

- Promover urgentemente **la resolución de los casos de NNA cuyos expedientes se encuentren sin movimiento en los hogares de protección y abrigo**, sin importar el actor que inició el proceso.

Se debe garantizar que todos los NNA que ingresan al sistema de medidas de protección y son o se encuentran separados de sus familias, que sus casos deben ser resuelto por medio de la intervención de las instituciones que integran el sistema de protección, así como el Estado debe garantizar que, durante el plazo de la separación, el NNA se encuentre integralmente bien.

Proceso de adopción llevado adelante en la SENNIAF (evaluación preadoptiva, asignación, interrelación, acogimiento preadoptivo, declaración judicial de la adopción y seguimiento posadoptivo)

Hallazgos y conclusiones

- La metaperitación de los informes psicológicos y sociales de evaluación de idoneidad no está siendo lo suficientemente exhaustiva, ni existen criterios técnicos de análisis estandarizados que puedan sustentar sus conclusiones.
- El proceso de idoneidad de las familias adoptivas debe tener una duración, según la ley, de 2 meses de evaluación y un promedio de 15 días para todos los procedimientos internos administrativos de trámite; no obstante, actualmente, tiene una duración media de 5 meses.
- El registro de las familias idóneas en la base de la SENNIAF no reúne los requisitos mínimos de seguridad, al ser trabajados en Excel.
- El Programa de Formación Continua de Madres y Padres Adoptivos no cuenta con manuales, guías técnicas y/o protocolos disponibles para acreditar los enfoques y los contenidos que actualmente se brindan a los solicitantes.
- La elección de los expedientes que ingresan al Comité de Asignación Familiar son seleccionados por la SENNIAF, por medio de la Dirección de Adopciones; en este momento del proceso de adopción, seleccionan a los NNA que ingresarán al proceso de evaluación para la asignación, y presentan los expedientes de las familias que consideran llenan las características para satisfacer las necesidades integrales del NNA.
Actualmente no se cuenta con un mecanismo de selección ni metodologías técnicamente idóneas de los NNA que ingresarán a este proceso, que argumente los motivos por los cuales las familias preseleccionadas fueron elegidas para ser las posibles familias adoptivas de determinado NNA.
- La SENNIAF, al presentar los expedientes de familias adoptantes al Comité de Asignación Familiar, no hace una diferenciación entre los expedientes de familias idóneas nacionales y familias idóneas internacionales; no establece claramente que se dio por agotada la posibilidad de asignación del NNA a una familia idónea nacional, respetando así el principio de subsidiariedad.
- No se cuenta con procedimientos técnicos en relación con la etapa de presentación documental del NNA a la familia seleccionada para la adopción.
- En casos de negativas de asignación, no se cuenta con instrumentos o guías que evidencien los motivos por los cuales no se ha logrado la aceptación. Tampoco se evidencian métodos de intervención o acompañamiento familiar para fortalecer a las familias que han dado su negativa, las que pueden ingresar inmediatamente a un nuevo proceso de asignación.
- Actualmente, el Comité de Asignación no cuenta con instrumentos técnicos que oriente a los participantes a evaluar y valorar aspectos psicosociales específicos que pudieran orientar a una mejor decisión sobre la elección de la familia idónea para los NNA que son presentados para la asignación.
- No se acreditan, en las actas de reunión, el análisis de la decisión final sobre las fortalezas y las debilidades de las familias, y la razón por la cual se selecciona a un determinado solicitante.
- No se observan que se den por agotadas todas las posibilidades de colocación del NNA en adopción nacional, al no constar esto en un acta o en otro documento. No se puede constatar la exis-

tencia de mecanismos formales o electrónicos para la realización de la convocatoria para la junta de la Comisión, y no obran formalmente los motivos de la cancelación y la reprogramación de juntas, lo cual afecta directamente a los NNA que se encuentran a la espera de una asignación.

- El equipo de la SENNIAF no realiza las evaluaciones de interrelación y de acogimiento de conformidad con el procedimiento y el tiempo establecido en la ley.
Son etapas diferentes del proceso, que se unifican en un único informe que carece de los contenidos analíticos y de fondo que pudieran fortalecer el proceso de vinculación e integración entre el NNA y su familia, para determinar con ello el acompañamiento profesional dirigido a la situación que se estuviera viviendo en la familia.
- Se evidencia la inexistencia de programas o planes para la promoción de adopción de NNA con discapacidad o con condiciones especiales de salud, implementados por la misma institución.
- En relación con la etapa de adopción o declaración judicial de adopción, el SENNIAF no presenta el expediente completo de adopción del NNA al juez competente; no se encuentra la información completa de los orígenes del NNA.
- En la mayoría de los casos, no se realiza el envío de los informes posadoptivos cuatrimestrales a los juzgados competentes en la materia, por el período de tres años, de conformidad con lo establecido en la Ley, para que conste en el expediente.

Recomendaciones específicas

- Fijar **estándares técnicos** a los procesos de evaluación de idoneidad, que tiendan a homogeneizar los elementos necesarios exigidos y la calidad de los informes emitidos por profesionales externos.
- Establecer **criterios mínimos de acreditación** para profesionales externos que realicen valoraciones de idoneidad, implementar un registro de profesionales externos y desarrollar encuentros periódicos (semestrales o anuales) en los que se los convoque a conocer los lineamientos técnicos respecto de la idoneidad, que se definan desde la Dirección de Adopciones.
- Diseñar y ofrecer **talleres de información y capacitación gratuitos** para los profesionales en trabajo social y psicología externos que deseen especializarse en el contenido de los informes psicosociales.
- Diseñar e implementar **guías técnicas internas de evaluación psicosocial y de metaperitación** de los informes psicosociales realizados por profesionales externos, para que cumplan con los requisitos establecidos en la ley.
- El programa de formación preadoptiva de padres y madres debe contar con **protocolos, manuales o guías técnicas** de trabajo que puedan orientar esta fase del proceso, que actualicen contenidos y refuercen las metodologías implementadas.
- Elaborar y coordinar urgentemente planes y estrategias para propiciar **adopciones de niños mayores y que presenten discapacidad o condiciones especiales de salud**.
- Crear manuales de **procedimientos de intervención técnica para la preselección** de los expedientes de los NNA y las familias que ingresarán a la fase de la asignación por parte del Comité.
- **No incluir, dentro del proceso de asignación, conjuntamente, familias nacionales e internacionales.**

- Diseñar e implementar **manuales de procedimientos que evidencien el agotamiento de la adopción nacional**, por medio de un acta o documento que habilite el inicio del procedimiento de asignación de NNA a familias internacionales.
- Crear e implementar guías de evaluación justificativa, en donde se consignen los criterios técnicos a evaluar en relación con las **fortalezas de las familias** respecto de las necesidades integrales del NNA que se encuentra en el proceso de asignación.
- Acreditar, en las **actas de reunión**, el análisis de la decisión final sobre las fortalezas y las debilidades de las familias, y la razón por la cual se selecciona a una determinada familia.
- Se recomienda que el **Comité se constituya según lo establece la ley**, cumpliendo cada uno con las funciones técnicas que le competen y evitando que participen en él funcionarios que ya hubieran emitido opinión dentro del proceso, para garantizar objetividad e imparcialidad.
- Diseñar **documentos que evidencien la aceptación o no aceptación del NNA** por parte de la familia seleccionada, en donde se consignen los motivos (en el caso de la no aceptación).
- Elaborar **criterios técnicos para el abordaje de las familias** que han rechazado una asignación, como una reevaluación o entrevista, para determinar si son aptas para continuar con otro proceso, o bien si es necesaria la revocatoria de la idoneidad.
- Determinar que la familia que no ha aceptado la asignación de un NNA ingrese a la lista cronológica de familias adoptivas y **no sea incluida** como propuesta por los profesionales de la SENNIAF a la siguiente junta del Comité de Asignación.
- Acreditar **la revocación de la asignación** de parte del Comité en los casos en que los NNA emitan opinión contraria a su asignación o no la consientan.
- Realizar **evaluaciones primarias de interrelación**, de conformidad con lo establecido en la ley.
- Ofrecer un **acompañamiento continuo**, por parte de la SENNIAF, durante el período de interrelación, para apoyar la integración y la vinculación del NNA con su familia adoptiva.
- Crear **lineamientos para el contenido del expediente**, especialmente en lo relacionado a la documentación sobre los orígenes del NNA.
- Cumplir con enviar copia de los **informes posadoptivos** a los juzgados competentes, en tiempo y forma.

Programas específicos de la SENNIAF según lo establecido por la ley. Recomendaciones específicas para su diseño y ejecución

Programa de Servicios de Apoyo después de la Adopción. Programa de Acompañamiento a las Personas que deseen conocer sus orígenes. Programa de Orientación a Padres y Madres biológicos. Orientación a madres biológicas durante el embarazo

Recomendaciones específicas

- **Crear, diseñar e implementar** el Programa de Servicios de Apoyo después de la Adopción, el Programa de Acompañamiento a las Personas que deseen conocer sus orígenes, el Programa de Orientación a Padres y Madres Biológicos, y orientación a madres biológicas durante el embarazo.
- Diseñar e implementar un **Programa de Búsqueda de Orígenes**.
- Crear metodologías de **acompañamiento posadoptivo**, dirigido a los NNA, a sus padres adoptivos y a la familia en su conjunto.

- **Especializar a los profesionales** a cargo de la implementación y el desarrollo de estas metodologías de acompañamiento.
- **Crear metodologías de capacitación y preparación al personal** que estará a cargo de estos programas.
- Crear **protocolos** en relación con cada uno de los programas.
- Crear protocolos de atención para el **abordaje integral de la orientación a familias en conflicto con el ejercicio de su parentalidad.**
- Diseñar un protocolo de atención para el abordaje integral de la **orientación a madres biológicas en conflicto con su embarazo.**
- Crear **convenios de cooperación** entre instituciones de asistencia social y atención en salud, para la derivación de casos.
- Desarrollar **protocolos coordinados con centros de salud** que detecten, en el sistema de atención, a progenitores que puedan encontrarse en conflicto con el embarazo.
- Crear metodologías de atención especializada para la **orientación de madres durante el embarazo**, en la que se haga un acompañamiento integral para la decisión a tomar respecto del cuidado futuro de su hijo.

Programa de Formación para Familias Acogentes y Acogentes Especializadas

Hallazgos y conclusiones

- No se cuenta con un programa debidamente estructurado de familias acogentes.
- No existen familias acogentes especializadas.
- Las familias acogentes, en la mayoría de los casos, ya cuentan con NNA abrigados antes de iniciar el proceso de idoneidad de familia acogente.
- Se utiliza este programa para regularizar procedimientos de entregas directas.
- No se cuenta con programas vigentes de colaboración interinstitucional para promoción, búsqueda y evaluación de familias adoptivas.
- El personal de SENNIAF insta a las familias acogentes a que inicien procesos de adopción.
- No se respeta la temporalidad del acogimiento familiar.

Recomendaciones específicas

- **Crear perfiles** que diferencien las características requeridas por familias acogentes y familias acogentes especializadas.
- **Fortalecer las competencias técnicas** del equipo interdisciplinario del programa, mediante capacitaciones especializadas sobre protección integral de derechos, modalidades de cuidados alternativos, acogimiento familiar y adopción.
- **Elaborar guías, manuales y protocolos técnicos** que orienten los procesos de convocatoria, selección y evaluación de idoneidad, formación y acompañamiento de las familias acogentes y familias acogentes especializadas.
- Diseñar **campañas de sensibilización y presentación del programa** para la captación de familias interesadas.

Programa de Formación Continua para Padres y Madres Adoptivas

Hallazgos y conclusiones

- No se cuenta con programas establecidos de formación para padres y madres adoptivas.
- La orientación a los padres adoptivos se realiza de manera individual, en el momento de la presentación de la papelería por parte de los solicitantes.

Recomendaciones específicas

- Crear **metodologías de capacitación continua para madres y padres adoptivos**, que incluyan charlas informativas preadoptivas y formación para padres declarados idóneos.
- Diseñar **materiales de apoyo** complementario para ser entregados a los solicitantes de adopción.
- Crear **redes de apoyo** para los NNA y los padres que presentan problemas en la interrelación y la integración.
- **Especializar a los profesionales** a cargo de la implementación y el desarrollo de estas metodologías de capacitación.

Programa de Fortalecimiento Familiar (para apoyar a familias consanguíneas)

Hallazgos y conclusiones

- No se cuenta con lineamientos claros sobre el papel que debe desempeñar este programa.
- Los recursos utilizados para el desarrollo del programa son destinados a la realización de actividades que no muestran indicadores de resultados frente a las problemáticas reales y continuas que se presentan en los casos que son diligenciados por SENNIAF.
- No se cuenta con convenios de cooperación con otras instituciones que brinden apoyo a las familias.

Recomendaciones específicas

- Fortalecer las **competencias del equipo** interdisciplinario de esta dependencia.
- Fortalecer la **oferta técnica especializada** del Departamento de Protección a la Convivencia Familiar de la SENNIAF, de manera que los integrantes del equipo interdisciplinario desarrollen más intervenciones psicosociales de apoyo a las familias consanguíneas, para el desarrollo y el fortalecimiento de competencias parentales de las familias de los NNA que se encuentren por medida de protección, y no centren sus acciones solamente en las investigaciones de inhabilitación parental y/o derivación a otros programas de asistencia social externos a la SENNIAF.
- Fortalecer la **articulación entre programas** orientados al fortalecimiento familiar y otras políticas y/o programas sociales dependientes del MIDES u otros ministerios, con el objeto de brindar atención integral a las familias de origen de los NNA que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.
- Establecer **convenios de cooperación técnica** con organismos de la sociedad civil que puedan diseñar y ejecutar programas de fortalecimiento familiar técnicamente idóneos.

Dirección de Hogares Sustitutos (supervisión y monitoreo de albergues)

Hallazgos y conclusiones

- No se cuenta actualmente con registros especializados y confiables, ni con mecanismos de recopilación de información en relación con los NNA albergados en hogares sustitutos.
- No se cuenta con registros certeros de los NNA declarados en estado de adoptabilidad.
- No se está implementando un sistema continuo y efectivo de supervisión, monitoreo y capacitación acorde con lo exigido por el decreto N.º 26/2009.

Recomendaciones específicas

- Asignar **mayores recursos** y aumentar la dotación del equipo técnico de esta Dirección, por medio de la descentralizar las capacidades de la Dirección de Hogares Sustitutos de la Provincia de Panamá, fortaleciendo las sedes regionales para que éstas sean las que realicen los procesos de supervisión y monitoreo de hogares.
- Fortalecer el **sistema de producción de información** sobre los sistemas de protección, y específicamente en relación con el funcionamiento de los albergues.
Deben ser fortalecidos los sistemas de registro y actualización de información que permitan conocer el estado de los NNA con medidas de protección, evaluar la eficacia de las políticas y analizar las causas vinculadas a las decisiones de separación del NNA de su familia, la disponibilidad y la utilización de diversas modalidades de acogimiento, y el éxito de las acciones de revinculación familiar u otras medidas que supongan una solución definitiva para él.
- Fortalecer, con carácter de urgencia, los **procesos de supervisión de hogares**. Estos procesos no deben estar centrados solamente en aspectos materiales o de infraestructura, sino incluir, en base al decreto N.º 26/2009, todos aquellos componentes que aseguren una adecuada atención integral que resguarde el interés superior de los NNA albergados. Especialmente, se requiere urgentemente que sea supervisada la situación actual de la Casa-Hogar Soná.
- Dar **seguimiento a la implementación del protocolo** para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá.
- Aplicar las **sanciones administrativas** determinadas en el decreto N.º 26/2009, en el caso de que los albergues no cumplan con los requisitos exigidos.
- Llevar adelante urgentemente **procesos de reconversión** de las instituciones de cuidado residencial.
- Diseñar y ejecutar **planes pilotos de desinternación**. Se deben llevar adelante procesos de readecuación de las instituciones de cuidado residencial. Esto puede ser realizado a través de planes pilotos de desinstitucionalización.

Hogares sustitutos institucionales

Hallazgos y conclusiones

- Se evidencia un elevado número de hogares sustitutos institucionales y de NNA albergados en ellos, incluidos niños pequeños y con necesidades especiales.

- Se continúa con el crecimiento de las de macroinstituciones.
- Muchos de los NNA albergados por medidas de protección son separados de sus familias de origen sin la debida evaluación e intervención de las entidades responsables.
- No se exploran medidas alternativas a la internación.
- No se establecen dispositivos que permitan sostener la relación de estos NNA con sus familias de origen; permanecen indefinidamente en estos hogares.
- Si bien los estándares de los hogares varían, se observa un preocupante incumplimiento de los estándares mínimos de las condiciones requeridas para que estas instituciones puedan brindar un cuidado temporal idóneo para los NNA que residen en ellas.
- Respecto de los procesos adoptivos, muchos hogares que actualmente tienen NNA pequeños o con necesidades especiales sin ser visitados por sus familias durante largo tiempo, o declarados en adoptabilidad, no activan ni articulan suficientemente su intervención con la SENNIAF, de forma tal de ofrecer una solución definitiva a los NNA que la requieran.

Recomendaciones específicas

- Cumplir con las **exigencias establecidas por el decreto N.º 26/2009** para poder mantener su funcionamiento.
- Enviar mensualmente **información actualizada** de los NNA que se encuentran albergados, a la Dirección de Hogares Sustitutos de la SENNIAF.
- Los **expedientes** de los NNA deben ser construidos mediante una guía estándar de contenido mínimo, que debe constar dentro del expediente de los NNA; es fundamental que cuenten con información sobre la familia de origen y la historia del niño.
- Cambiar con urgencia los **procedimientos represivos y restrictivos** en relación con las visitas para los familiares u otras personas significativas del entorno social de los NNA albergados, mejorando el espacio de interacción, flexibilizando los horarios de visita y la recepción de llamadas telefónicas.
- Desarrollar ofertas internas de **programas de reunificación familiar, familia acogente y/o transición a la autonomía** de los adolescentes que estén por egresar.
- **Informar oportunamente** a la SENNIAF –a los **60 días**– sobre los NNA que alcancen el plazo establecido por la ley sin recibir visitas familiares, para dar inicio oportuno a la investigación de la inhabilitación parental.
- Elaborar **protocolos de actuación** específicas en el caso de bebés, niños pequeños y/o niños con necesidades especiales que no reciban visitas familiares, para informar a la SENNIAF.
- **Evitar las entregas directas** a familias, orientándolas para acudir al SENNIAF a fin de iniciar el proceso de evaluación de idoneidad.
- Articular con la SENNIAF la **intervención especializada** para preparar a los NNA que hayan sido asignados en adopción, para favorecer la interrelación con el nuevo entorno familiar.
- Participar de las **audiencias de los procesos de protección y adopción**, conforme con lo establecido por la ley, para informar del estado psicosocial y médico del NNA, y de sus vínculos más significativos, que colaboren a orientar la mejor medida a tomar.

Registro Civil

Hallazgos y conclusiones

- No cuenta con una adecuada coordinación con el órgano judicial para establecer mecanismos de auditoría, a fin de verificar el número de sentencias emitidas en materia de adopción, de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la ley.
- No cumple con el envío a los jueces competentes copia de la marginal de la inscripción de la adopción, para que se incluya en el expediente, de conformidad con lo establecido en el artículo recién mencionado.
- No cuenta con una circular administrativa o lineamientos de parte de la Dirección Nacional, que orienten a sus funcionarios a dar prioridad y celeridad a las solicitudes realizadas por SENNIAF

Recomendaciones específicas

- Cumplir con el plazo legal de **10 días para la entrega del árbol genealógico solicitado por SENNIAF.**
- Emitir una **circular administrativa o lineamientos de dirección** que orienten a los funcionarios a dar **prioridad y celeridad** a las solicitudes realizadas por SENNIAF, tomando en consideración que el retraso en la respuesta puede generar retraso en el proceso de investigación.
- Enviar a los jueces competentes **copia de la marginal de la inscripción** de la adopción, para que se incluya en el expediente de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la ley.
- Impulsar las **coordinaciones con el órgano judicial**, para establecer mecanismos de auditoría, a fin de verificar el número de sentencias emitidas en materia de adopción, de conformidad con lo establecido en dicho artículo.

Juzgados de Niñez y Adolescencia

Hallazgos y conclusiones

- Otorgan medidas de protección provisional o temporal; en algunas oportunidades, sus equipos técnicos psicosociales realizan las evaluaciones de ubicación de recurso familiar nuclear o consanguíneo para los NNA de los casos que son de su conocimiento, duplicando las evaluaciones realizadas por la SENNIAF.
- La mora judicial oscila –en promedio– de 6 meses a un año para la celebración de las audiencias, en los casos de pérdida de la patria potestad, inhabilitación de la patria potestad y declaratoria de adoptabilidad.
- No se acreditan, en la mayoría de los expedientes, la opinión del NNA y el procedimiento de información de la razón por la que se encuentra dentro del sistema de protección.
- En cuanto a las medidas de protección de colocación de NNA en hogares sustitutos, otorgada por los jueces antes de la entrada en vigencia de la ley, se evidencia que no son supervisadas, razón por la cual existe una cantidad significativa de NNA que se hallan institucionalizados sin que sea impulsado su expediente por el propio juez que emitió la medida, ni tampoco por la SENNIAF.
- No ordena al Registro Civil el envío de la copia de la inscripción de la adopción del NNA que él autorizó, así como tampoco cuenta con coordinación con el Registro Civil a fin de realizar auditorías para la verificación del número de sentencias emitidas en materia de adopción. Además, en la mayoría de los casos, las decisiones tomadas en relación con el NNA no son notificadas a los hogares sustitutos, los que detentan la representación legal de los NNA (por ejemplo, la declaratoria de adoptabilidad).

Recomendaciones específicas

- Desarrollar conjuntamente con SENNIAF **rutas de atención** para los casos que ingresan al sistema de medidas de protección, a fin de desarrollar los papeles que cada una de las instituciones debe desarrollar, y evitar así la duplicidad de esfuerzos y funciones.
- Crear **juzgados especializados** con competencia única en materia de niñez y adolescencia, en las provincias que no cuentan con ellos, y quitar competencias en la materia para los juzgados mixtos.
- Cumplir con los **plazos establecidos** en la ley para la celebración de las audiencias de inhabilitación y declaratoria de adoptabilidad.
- Desarrollar **mecanismos adecuados y especializar a los profesionales** para la toma de la **opinión del NNA**, así como acreditar documentalmente, dentro de los procesos, el mecanismo utilizado y el análisis profesional de lo expresado por el NNA.
- Realizar una **revisión de los expedientes presentados por SENNIAF** para que se evalúe el cumplimiento de las garantías procesales dentro de los procesos de evaluación y conclusiones emitidas por el ente administrativo.
- Realizar una **supervisión de las medidas de protección** de colocación de NNA en hogares sustitutos, otorgada por los jueces antes de la entrada en vigencia de la ley, para impulsar su solución definitiva.
- Ordenar al Registro Civil, dentro de la resolución de adopción, el envío de la copia de **la inscripción de la adopción del NNA**, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 100 de la ley.
- Impulsar la **coordinación con el Registro Civil** a fin de realizar auditorías para la verificación del número de sentencias emitidas en materia de adopción.
- Notificar de las resoluciones en donde se toman decisiones importantes para los NNA a los hogares sustitutos, al ser éstos quienes detentan la representación legal de los NNA.

Defensor del Niño

Hallazgos y conclusiones

- No se cuenta con una dotación suficiente de defensores del niño en todo Panamá; se ven más afectados los Juzgados de Niñez y Adolescencia de las provincias.
- No se acredita la participación activa del defensor del niño en los procesos de protección.
- En la mayoría de los casos, el defensor acepta todo lo que se encuentra dentro del expediente enviado por la SENNIAF.
- En algunos juzgados, es el defensor del NNA quien debe promover la opinión de éste, sin contar con la asistencia o el acompañamiento de profesionales especializados.

Recomendaciones específicas

- Designar defensores del niño en todos los Juzgados de Niñez y Adolescencia de Panamá.
- Participar más activamente los procesos de medidas de protección, para que la figura del defensor sea realmente la encargada de defender los intereses del NNA, asegurando el cumplimiento de todas las garantías integrales y procesales.

Referencias y fuentes consultadas

- CEPAL (2012). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Panamá*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIDH (2013). *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*.
- Decreto ejecutivo N.º 26/2009*, por el cual se dictan normas para regular la apertura y el funcionamiento de los albergues para NNA.
- Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva* (2010). Panamá: Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.
- Ley N.º 3/1994*, Código de la Familia.
- Ley N.º 14/2009*, que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Ley N.º 46/2013*, General de Adopciones de la República de Panamá.
- MIDES (2009). *Red de Oportunidades. Documento Conceptual*. Panamá.
- ONU (2009). *Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños*.
- ONU (2011). *Informe del Comité de Derechos del Niño*. Panamá.
- PNUD (2014). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. El futuro es ahora: primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida*. Panamá.
- RELAF/UNICEF (2013). *Discriminación en las instituciones de cuidado de niñas, niños y adolescentes. Institucionalización y prácticas discriminatorias en Latinoamérica y el Caribe*.
- Rico, M. N. y Trucco, D. (2014). *Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro*. Serie Políticas Sociales 190. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF, Naciones Unidas.
- SENNIAF (2013). *Manual de procesos y procedimientos. Dirección de Adopciones*, noviembre.
- SENNIAF/UNICEF/F-ODM (2012). *Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá*, septiembre.
- UNICEF/Defensoría del Pueblo/F-ODM (2011). *Estudio sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia privados de cuidados parentales ubicados en centros de acogimiento o albergues*.
- UNICEF-Panamá (2011). *La niña indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y oportunidades. Una agenda para la acción*.



RELAF

Por el derecho a vivir
en familia y comunidad

 www.relaf.org

 info@relaf.org

 [/REDRELAF](https://www.facebook.com/REDRELAF)

 [/relafong/](https://www.instagram.com/relafong/)

 [/RELAF_ONG](https://twitter.com/RELAF_ONG)