

FUNDAMENTOS

Ha sido el Siglo XXI el escenario de transformaciones profundas respecto al reconocimiento y protección de los derechos de las infancias y las adolescencias, mucho de esto ha acontecido en el ámbito supranacional, especialmente en la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es allí que la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se presenta como el instrumento jurídico producto del consenso de las naciones respecto a la defensa de los derechos de las infancias.

Reconociendo en el plano internacional una serie de documentos que no solo conforman un compendio de doctrina jurídica en la materia, sino que admiten una lectura a luz de la historia respecto a cómo se ha posicionado el Estado frente a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entre los principales tratados y acuerdos supranacionales toman relevancia las "Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores" adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985 conocidas comúnmente como Reglas de Beijing; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990 identificadas como (Reglas de Tokio); "Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil" denominadas Directrices de Riad adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112 en 1990 en La Habana junto a las "Reglas para la protección de menores privados de libertad" adoptadas por la Resolución 45/113.

La Convención de los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, desde entonces cuenta con las adhesiones de más de 194 países, lo que la convierte en el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado de la historia.

Es que entre los antecedentes de la propia CDN se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948 que señala el derecho de las infancias a los cuidados y asistencias especiales. Reconociendo también instrumentos anteriores como la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959 - esta última reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos-, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10).

Para aproximarnos al Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes necesariamente debemos profundizar respecto a la doctrina de la situación irregular, paradigma que la CDN pone en tensión y persigue abandonar. Este modelo entiende a los niños, niñas y adolescentes como "menores" que deben ser objeto de la tutela estatal, reconociéndole algunos derechos pero caracterizándolos como incapaces para su ejercicio.

Según Farith (2008) producto de su incapacidad los derechos de los menores son entonces ejercidos por terceros en su representación, lo que los vuelve en un simple objeto de derechos. (Farith, 2008)¹

En nuestro país el conjunto de normas inspiradas bajo esta óptica se conocen como las leyes del "Patronato", siendo la Ley N° 10.903 - Ley Agote - la que mejor cristaliza la idea de que frente a la existencia de minoridades en situaciones irregulares es el Estado, por caso un Juez, quien debe ejercer el tutelaje sobre el menor. Esto no solo judicializaba la "minoridad", sino que dotaba de amplias facultades a los jueces para disponer medidas represivas tales como la institucionalización frente a categorías tan ambiguas y subjetivas como "el peligro moral o material" o "en circunstancias especialmente difíciles".

Esto admitía que bajo el paraguas de medidas tutelares el Estado pudiera disponer arbitrariamente por ejemplo la adoptabilidad de un menor o medidas de corte punitivo como las internaciones en orfanatos u hogares, lo que claramente configuraría una privación ilegítima de la libertad. Esto evidencia el alto nivel de judicialización que la doctrina de la situación irregular suponía para la vida de los niños y sus familias.

Es así que el pasaje a la doctrina de la protección integral y la concepción de los niños y niñas como sujetos de derechos redefine completamente el rol del Estado frente a las mismas. Dejando atrás la referencia al menor "abandonado material o moralmente" o al menor en "situación de riesgo". Las nuevas configuraciones exigirán renunciar a esas categorizaciones y colocarán a los niños/as y adolescentes como los nuevos "sujetos de derecho". (Fonseca & Schuch, 2009) A su vez, los menores dejarán de ser una categoría residual y marginal, para poner el énfasis en "todos los niños/as". (Villalta, 2013)².

La CDN tiene enarbola cuatro principios básicos: a) el "interés superior del niño"; b) el derecho a la vida y al máximo desarrollo; c) el derecho a no ser discriminado; d) y el de ser escuchado y que sus opiniones sean respetadas. La identificación de estos principios no legitima la existencia de derechos más o menos importantes que otro, sino que los niños, niñas y adolescentes gozan de la totalidad de los derechos que la ley les garantiza de manera interdependiente. Ante esto el Estado debe garantizar la vigencia y satisfacción simultánea de todos los derechos, reconociendo a tal fin el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El Estado, en la nueva institucionalidad que trae éste paradigma, tendrá como guía el "interés superior del niño", en la formulación y aplicación de políticas que atañen a la niñez y a la adolescencia, va a re-situarse el protagonismo del niño en las políticas sociales y privilegiará la asignación de recursos públicos que garanticen estas políticas. (BELOFF, 2005)³

Analizando los modelos puestos en tensión por la CDN y avanzado en la característica sistémica del abordaje propuesto por la misma Isch & López (1998) sostiene que encuentra justificada por cuanto permite: "integrar, coordinar y determinar

objetivos comunes para los servicios e instituciones vinculadas con la niñez" ya que en la práctica y la en la situación anterior al "no existe un sistema sino un conjunto de políticas y servicios basados en el asistencialismo, de las que los niños son clientes (..). Los ciudadanos, entre los que se cuentan niños, niñas y adolescentes pueden demandar la garantía de los derechos por parte del Estado, mientras el cliente sólo espera que el Estado decida cuándo y donde ejecuta sus programas" (ISCH & Fernando, 1998)4

Es el Estado entonces el garante del "sistema de protección integral" tanto de las políticas públicas básicas universales (salud, vivienda y educación), como de las de protección especial de derechos (programas especiales) que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Incorporando también al sistema a las familias y la sociedad como corresponsables en la promoción, protección y defensa de esos derechos. (Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, 2008)5

En 1990 la República Argentina aprueba y ratifica la Convención por medio de la Ley N° 23.849, quedando incluso incorporada al texto de nuestra Constitución Nacional a partir de la modificatoria de 1994, en el Artículo 75 inciso 22. Es desde entonces que el Estado Argentino asume el compromiso de cumplir con la manda: los "Estados Partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños situados dentro de su jurisdicción".

Fueron quince los años que la Argentina demoró en efectivizar la adecuación de su marco normativo nacional a los postulados de la CDN, recién en el año 2005 se sanciona la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Para entonces muchas provincias hacía años contaban con normativas que adoptaban el nuevo paradigma.

Río Negro fue la segunda provincia que alcanzó la sanción de una nueva ley en el marco de los nuevos estándares internacionales que alumbraba la CDN, en 1997 se sanciona en esta Legislatura la Ley de Protección integral y Promoción de los Derechos del Niño y el Adolescente N° 3097.

Sobre esta norma sostiene Rodríguez que aunque intentaba dar respuestas al modelo de protección con enfoque de derechos las medidas estuvieron centradas en la prevención y promoción más que en los aspectos inherentes a la administración de justicia. Destacando la incorporación de los municipios y organizaciones no gubernamentales en un ejercicio de descentralización de las políticas de niñez. Así como la institucionalización de nuevos espacios de articulación intersectorial e interdisciplinarios, dando cuenta de la incorporación de aspectos del nuevo paradigma. (Rodríguez, 2014)6

Es en el año 2016 y precedida por la creación de una comisión especial de revisión de la misma, que la Legislatura de Río Negro sanciona la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes bajo el número 4109, a la fecha vigente.

Esta ley refuerza algunos postulados de la ley anterior y avanza significativamente en la adopción de estándares internacionales en materia de jóvenes en conflicto con la ley, para ello incorpora nociones básicas de las "Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores - Reglas de Beijing" y las "Directrices de las Naciones Unidas para la administración de Justicia Juvenil - Reglas de Riad".

La ley N° 4109 establece plena vigencia de la CDN garantizando el apego a la misma de todo acto administrativo o judicial que tenga por objeto a niños, niñas o adolescentes, definiendo "principio de interés superior del niño" y el deber estatal de perseguir "la satisfacción máxima, integral y simultánea de derechos y garantías".

Este avance normativo profundiza el sentido dado por su antecesora - ley N°3097 - y avanza en la definición de una nueva institucionalidad tendiente a proveer de estructura organizacional y definición de responsabilidades respecto del estado para con los NNyA y sus familias, a la vez que define los mecanismos de abordaje de las responsabilidades de los diversos actores que accionan en el espacio delimitado por esta política pública.

Es que en acuerdo a lo postulado por Subirats, Knopfler, Larrue y Varonne (2008), y en especial por tratarse de un Sistema Integral se entiende que "el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas". (SUBIRATS, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008)⁷

Es necesario reconocer que desde la CDN hasta en la referida norma provincial se evidencia claramente que el marco de la implementación de las políticas de protección integral se reconocen las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo. (PUTNAM, 1994)⁸

Se vuelve entonces necesario profundizar en el modo que la ley persigue construir la apoyatura institucional necesaria para efectivizar el conjunto de políticas públicas de infancia y adolescencia construyendo esa nueva institucionalidad.

En un primer nivel asume el conjunto de derechos fundamentales de los niñas y niños garantizados por el todo el marco normativo internacional, nacional y local, disponiendo al Estado provincial como responsable de operativizar el ejercicio de dichos derechos debiendo instrumentar las normas y acciones positivas en ese sentido.

La ley 4109 no solo identifica las ventajas comparativas del capital social como elemento que favorece la eficacia de las políticas públicas sino que sustancia esa corresponsabilidad en su estructura organizacional. Al respecto Oszlak y O Donnell (1981) sostienen que las políticas permiten ver al Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un proceso social en el que se entrecruza con otras

fuerzas sociales. Reconocen los autores que el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas, es más dinámico y menos estructural" (Oszlak & O'Donnell, 1981)⁹

Es el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro (Co.Ni.A.R. el órgano participativo responsable de diseño y planificación de todas las políticas públicas de niñez y adolescencia en la Provincia de Río Negro. Su integración da cuenta de una verdadera vocación de construcción participativa y democrática en torno a las políticas de infancias y adolescencias en el distrito, si bien en su primera versión incluía cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos representantes del Poder Legislativo, y dos representantes por la sociedad civil esta fórmula se rediseñó en el año 2013 por medio de la Ley N° 4978, profundizando aún más la dimensión participativa incorporada al ejercicio efectivo de la gobernanza.

Producto de su integración y de las extensas facultades encomendadas al el Co.Ni.A.R se presenta como una respuesta del Estado rionegrino frente al entendimiento de que una política de Estado, y más aún desde el enfoque sistémico, no puede pensarse como un programa unilateral, rígido, definido previamente, sino como el resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales y tendencias históricas y culturales. (Natanson, 2008)¹⁰

Como bien conocemos en esta Legislatura, a la luz de los cambios sociales y la aparición de nuevas demandas ciudadanas, desde el Poder Legislativo debemos incorporar instrumentos que doten de eficacia las políticas públicas, abandonando una visión monopólica de la intervención estatal, para dar paso a nuevas arquitecturas organizacionales que operativicen el alcance de los objetivos públicos.

Es en gran medida la Ley 4109 una norma que ante la complejidad propia del universo de personas que esta política pública busca abarcar, así como la multiplicidad de factores que operan sobre la efectiva protección y garantía de un conjunto amplio y simultáneo de derechos humanos a atender, suponen que el Estado abandone su rol privilegiado en cuanto a la acción pública.

Es así que instrumentos como el CO.Ni.A.R emergen como estrategias estatales para la coordinación de múltiples actores en nuevos procesos de negociación y concertación entre Estado y sociedad. Esto recupera el vigor de la política como elemento prioritario de la vida en sociedad abrevando la "elaboración de consensos acerca de las normas fundamentales y de acuerdos sectoriales" (Lechner, 1977)

Ahora bien, no solo la dimensión de la elaboración de diagnósticos, planificación o diseño de políticas públicas es objeto de esta mirada amplia y consensuada, sino que el paradigma de la protección de derechos supone que el conjunto de estrategias y programas de prevención, promoción y restitución de derechos se implementen de manera corresponsable.

Esto demanda que el Estado asuma un claro rol articulador en un escenario donde emergen problemáticas cada vez más complejas y que requieren abordajes integrales, que garanticen una efectiva respuesta frente a la vulnerabilidad de derechos en infancias y adolescencias.

Es tal el tamaño del desafío de poner en funcionamiento un efectivo y eficiente Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en nuestra provincia que a los fines de ejercer la rectoría del mismo se debieron crear nuevas institucionalidades puertas adentro del Estado provincial que sean capaces de instrumentar nuevas prácticas y lógicas de intervención.

Es un paso decidido en ese sentido la creación de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia en la provincia de Río Negro resuelta por esta Legislatura por medio de la Ley N° 5238 la cual modifica la Ley de Ministerio de la Provincia de Río Negro, incorporando con rango ministerial y bajo dependencia directa del Gobernador/a a la SENAF como rector del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia.

Si bien se reconocen avances normativos sustanciales en las últimas décadas, abonar la perspectiva de derechos en cada una de las acciones y toma de decisiones del Estado resulta un ejercicio ineludable. Para ello se debe propender de manera sistemática y permanente a la incorporación de herramientas que garanticen la integralidad y el reconocimiento de la corresponsabilidad que recae sobre múltiples actores de nuestra sociedad frente a la temática.

Es justamente la integralidad una característica elemental del Sistema de Protección de Derechos de NNyA, que como tal responde a la aspiración de que las prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las niñas, niños y adolescentes. La integración no supone cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de titulares o beneficiarios de las políticas públicas, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor. (Martínez Nogueira R. , 2007)¹¹

Es en este sentido, desde una mirada profundamente corresponsable, de reconocimiento de la integralidad como piedra fundamental que cimienta nuestro Sistema de Protección Integral y que por su nivel de complejidad pone a prueba la capacidad de respuesta del aparato burocrático estatal en su versión clásica, que debemos avanzar en más y mejores estrategias.

Ante la necesidad de abordajes integrales y reconociendo la intersectorialidad que esto demanda, se deben compartir y gestionar el conocimiento entre todos los actores que conforman el Sistema, unificando saberes, prácticas y lineamientos, así como un entendimiento de la normativa vigente y de los principios que emanan de la misma.

Se presenta entonces la necesidad de incorporar instancias de formación que garanticen no solo una base mínima de contenido o saberes, sino que permitan principalmente que los distintos actores institucionales del sistema de protección integral de derechos, se reconozcan como piezas activas y sobre los que recaen responsabilidades efectivas y concretas.

Esto a su vez permitirá incorporar una mirada en clave de derechos al conjunto de decisiones que se sustancian desde el Sector Público, fortaleciendo el reconocimiento de las responsabilidades de cada área así como los circuitos, lineamientos de acción y/o protocolos existentes a la hora de accionar en el marco de un abordaje integral.

Ahora bien, esto no puede ser excluyente para el Sector Público, sino que debe ser abarcativo de las organizaciones del denominado "tercer sector", es decir todas aquellas instituciones formales o no que tengan entre sus objetivos la protección de derechos y acciones vinculadas a niños, niñas y adolescentes en nuestra provincia.

Señores y Señoras legisladoras, la Convención de los Derechos del Niño compromete a los Estados a realizar los máximos esfuerzos y a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, destinadas a dar efectividad a los derechos reconocidos por la misma, entendemos que este Proyecto de Ley se presenta como un aporte concreto a la mejora de la corresponsabilidad e integralidad en el Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Río Negro, por lo cual invitamos a acompañar el mismo.

Por ello;

Autora: Daniela Silvina Salzotto.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Artículo 1°.- Objeto. Se establece la capacitación y formación obligatoria en Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a todas las personas que desempeñen tareas en organizaciones estatales y no estatales que integren el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Provincia de Río Negro.

Artículo 2°.- Del Sector Público. Se encuentran comprendidos en la presente todas y todos los agentes que desempeñen la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que forman parte corresponsable del Sistema de Protección de los Derechos de Niñez y Adolescencia.

Artículo 3°.- De las Organizaciones- Todas las organizaciones no gubernamentales que tengan por objeto la protección de derechos de las infancias, adolescencias o que entre sus actividades institucionales dirijan acciones que involucren niños, niñas y/o adolescentes independientemente del grado de formalización ,o no, que presenten se encuentran alcanzadas por el objeto de la presente.

Artículo 4°.- Autoridad de aplicación. Es autoridad de aplicación la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Río Negro, o el organismo que la remplace. La autoridad de aplicación es quien define a los actores alcanzados por la presente.

Artículo 5°.- El Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Río Negro es el encargado de certificar los programas de las capacitaciones y/o formaciones que elabore e implemente cada organismo, los que deben ser enviadas dentro de los (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente. Se implementan programas específicos en función de las tareas, funciones, rango o jerarquía y criterios de territorialidad.

Artículo 6°.- Los Ministerios de Educación y Derechos Humanos, de Salud, Desarrollo Humano y Articulación Solidaria y de Turismo y Deporte así como las Secretarías de Estado de Cultura y de Seguridad y Justicia, o los organismos que lo reemplacen, deben propiciar la realización de las jornadas de capacitación y/o formación entre los y las agentes que desarrollen tareas en dichas reparticiones y se encuentren alcanzados por la presente. Deben dar a publicidad la realización e las mismas.

Artículo 7°.- Las personas que, sin justa causa, se negaren a realizar las capacitaciones y/o formaciones previstas en la presente, serán intimadas en forma fehaciente por la autoridad de aplicación a través y de conformidad con el organismo que se trate.

Artículo 8°.- Las capacitaciones y/o formaciones serán realizadas en la forma y modo que establezcan los respectivos organismos en los que desempeñen sus funciones.

Artículo 9°.- Adhesión Municipal. Se invita a los municipios de la Provincia de Río Negro a adherir, con el objeto de extender el alcance de la presente a los funcionarios y funcionarias locales.

Artículo 10.- Presupuesto. El Poder Ejecutivo realiza las reestructuraciones presupuestarias que resulten necesarias a los fines de garantizar los fondos para la implementación de la presente.

Artículo 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.