

C. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA BARBAGELATA

Opinión del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño acerca del dictamen de mayoría de las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, de Justicia, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en los proyectos de ley sobre régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente.

Buenos Aires, 14 de septiembre de 2004

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted a fin de manifestarle nuestra profunda preocupación por el

contenido del dictamen aprobado recientemente en la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados en los expedientes 2.126, 2.525 y 3.510-ID.-2004 referidos a la ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El objetivo de contar con una ley de protección integral de derechos para niños, niñas y adolescentes es plasmar en una norma jurídica el paradigma de los derechos humanos destacando la posición prioritaria que debe asumir el Estado argentino respecto de la condición de ciudadanía de todos nuestros niños/as y jóvenes. La garantía del Estado debe asegurarles un normal crecimiento y desarrollo en su familia y dentro de la comunidad en la que han nacido, el acceso a todas las políticas públicas en forma prioritaria, la intangibilidad de los fondos destinados a la in-

infancia y a la adolescencia. Esto debería volverse operativo a través de un sistema federal de protección integral de derechos que permita articular las acciones realizadas a nivel federal, provincial y municipal, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, descentralizando las políticas públicas para dar rápida respuesta territorial a los niños, niñas y a sus familias, erradicando para siempre la focalización de planes y programas, la localización de los beneficiarios de estas políticas y, enfáticamente, la judicialización e institucionalización de los problemas de la infancia y de los jóvenes.

El dictamen de ley al que hemos tenido acceso y que provoca esta nota no cumple con estas condiciones:

1. *El espíritu del dictamen no cumple con el carácter universal estipulado por la Constitución Nacional.* Define su eje de acción en las políticas sociales y guarda estrecha relación con el paradigma focalizado de la minoridad. Esta centralización tanto de las acciones como de la prioridad del Estado en las políticas sociales nos remite directamente a la formulación de una norma que tiene como destinatarios a aquellos niños/niñas, adolescentes y madres con necesidades básicas insatisfechas. Olvida que el paradigma de derechos humanos remite obligatoriamente a políticas públicas universales: todos los derechos para todos los niños con la garantía del Estado.

Es importante destacar que esta cuestión no escapa a las responsabilidades del Congreso de la Nación, ya que entre sus facultades se encuentra la de "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad" (artículo 75, inciso 23).

2. *No respeta la excepcionalidad de las medidas de protección especial.* No hay una correcta discriminación entre políticas públicas, medidas de protección integral y medidas excepcionales de protección especial. Estas últimas son excepcionales, se adoptan sólo cuando los niños/as y adolescentes deban ser separados de su familia temporal o permanentemente y únicamente luego de haber agotado las medidas de protección integral de derechos (artículo 20 Convención sobre los Derechos del Niño).

Particularidades preocupantes del dictamen sobre estas medidas excepcionales

2.1. *Realiza un racconto estigmatizante de las situaciones que implicarían la toma de una medida de protección especial.* Ellas van desde la

privación de elementos de identidad, ser víctimas de diversos delitos a tener necesidades especiales por impedimento mental o físico. Los incisos de la a) a la m) ponen en franca posición de riesgo a los chicos y chicas que atraviesan estas situaciones, disponiendo que a la vulneración de sus derechos correspondan medidas administrativas o judiciales y siempre con la intervención del Ministerio Público.

2.2. *Respaldó la intervención arbitraria, discrecional y permanente del Ministerio Público.* El artículo 20 intenta definir la intervención de los organismos públicos, administrativos o judiciales. No lo logra. En todos los casos de derechos vulnerados siempre tendremos la intervención de por lo menos dos organismos: el administrativo y el Ministerio Público; o el judicial y el Ministerio Público, sin definir en qué situaciones se debe recurrir en cada caso.

El objetivo prioritario de la doctrina de los derechos humanos de los niños es evitar intervenciones e injerencias arbitrarias en sus vidas y en las de sus familias, que terminan provocando la revictimización de chicos y chicas. Cuando advertimos vulneraciones de derechos sociales económicos y culturales las medidas especiales de protección consisten en la inclusión de niños, niñas y adolescentes y sus familias en las políticas públicas específicas debiéndose recurrir exclusivamente a los órganos administrativos locales de protección. La intervención del Ministerio Público y de la Justicia posteriormente deberían proceder cuando la acción administrativa no prosperase, resultare insuficiente o como garante de respeto de los derechos de los ciudadanos beneficiarios de las políticas públicas. Al mismo tiempo nos vemos en la obligación de señalar que en la propia normativa del Ministerio Público nacional no está rigurosamente establecido en qué situaciones se da intervención judicial o no, quedando al arbitrio y discrecionalidad del Defensor Público la judicialización de las personas involucradas en el tema. El artículo 20 del dictamen complica y legitima intervenciones innecesarias y arbitrarias que abren el ingreso judicial a temáticas exclusivamente sociales y de resolución de las políticas públicas a cargo del poder administrador.

2.3. *Judicialización de las medidas de protección especial.* En el artículo 26, cuando se habla del órgano jurisdiccional, entendiéndose como tal aquel que ejerce el Poder Judicial, "para preservar, restituir o reparar las consecuencias de la vulneración de derechos", se sigue centralizando en la Justicia la administración de las políticas públicas de infancia y adolescencia, desdibujando el rol de los organismos administrativos específicos, a los que vuelve a otorgarles la función de meros ejecutores de esas decisiones.

La Justicia, en el paradigma de la protección integral de niños, niñas y jóvenes, debe entender-

se como máximo garante. Debe actuar en aquellos casos de indudable naturaleza jurídica (conflicto), pero además, y principalmente, como garante de la constitucionalidad de los actos del Estado, dando curso a todos los mecanismos de exigibilidad vigentes cuando el poder administrador no cumpla con su obligación de reparar los derechos vulnerados de niños/niñas y adolescentes a través de los planes y programas que deben ejecutarse a tal efecto.

Es importante destacar aquí el informe realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) sobre "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable". En tal sentido, expresa que "la reforma constitucional de 1994 (artículo 75, inciso 22), al incorporar con jerarquía constitucional numerosos pactos y tratados internacionales y la figura del amparo colectivo, ha mejorado el elenco de derechos económicos, sociales y culturales y los mecanismos de exigibilidad que la norma fundamental contenía desde 1957".

Esta incorporación con rango a nuestro ordenamiento jurídico ha generado significativos cambios en cuanto al modo y el alcance de la protección jurisdiccional de los derechos económicos, sociales y culturales. A decir verdad, lo que se produjo fue la confirmación de una tendencia ya perfilada con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994, en el sentido de considerar al órgano judicial como garante último del respeto de los derechos contenidos en las normas internacionales de derechos humanos frente a la omisión o violación por parte de los restantes poderes del Estado, y de reconocer la necesidad de acudir a la opinión de los órganos internacionales de aplicación a la hora de interpretar las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

El informe mencionado da detallada cuenta de los mecanismos de exigibilidad existentes en el ámbito de la justicia nacional: 1) el sistema de control judicial difuso de constitucionalidad; 2) las acciones para reclamar la responsabilidad extracontractual del Estado; 3) el recurso de nulidad de un acto de gobierno; 4) la acción meramente declarativa de inconstitucionalidad; y 5) la acción de amparo. Se advierte que el mecanismo al que mayormente se acude es el de la acción de amparo regulado en el artículo 43 de nuestra Constitución Nacional.

2.4. No respeta la universalidad de las políticas públicas. El artículo 26 menciona al órgano jurisdiccional (judicial) para preservar, restituir o reparar las consecuencias de la vulneración de derechos, luego enumera las medidas a tomar que en su mayoría son políticas públicas específicas a cargo del poder administrador, mientras que en el artículo 27 se ratifica que las medidas son judiciales y que su adopción asegurará al niño el pleno goce de sus derechos. Estos artículos expre-

san claramente la mirada tutelar que judicializa la vulneración de derechos. Las políticas públicas deben ser de acceso universal, no necesitan ser tomadas ni administradas bajo determinación judicial alguna y son un deber indelegable del Estado. Judicializarlas, convierte el derecho universal de acceso a las políticas públicas, destinadas a garantizar el correcto desarrollo de todos nuestros niños y niñas, en acciones unilaterales y discrecionales definidas por un juez, a la vez que estigmatiza y revictimiza a quienes las necesitan. Como agravante, el dictamen no toma en cuenta la progresividad de las medidas, no determina cuál sería la de última *ratio* y penaliza la pobreza y sus efectos (artículo 25) con acciones concretas de tipo sancionatorio respecto de los adultos responsables.

3. No respeta el sistema federal de gobierno. Centra la responsabilidad indelegable de protección en el Estado nacional, quitándole la importancia que debería darse al respecto al sistema de protección integral de derechos que enuncia en el artículo 29.

El dictamen crea una secretaría nacional como órgano rector de las políticas de derechos en la materia. Este esquema que repite el actual pero cambiando el nombre del citado organismo rector, no contempla la competencia federal en la materia. Es imprescindible fortalecer la estructura federal de gobierno, logrando la aplicación de la Constitución y de la Convención de Derechos del Niño en todo el territorio nacional, señalando la responsabilidad de los gobiernos provinciales y municipales en el diseño y ejecución de las políticas de infancia. Sólo de esta manera lograremos tener un panorama preciso de la situación de la infancia en nuestro país y del mapa de respuestas y políticas que se necesita llevar adelante.

En particular resultan de preocupación los incisos *h*), *l*) y *q*), entre otros. El inciso *l*), "Intervenir a requerimiento del Poder Judicial en todos aquellos casos que no sean de competencia local", borra en pocas palabras toda la "supuesta" intencionalidad de descentralizar las acciones de atención directa. Los juzgados, sea cual fuere su materia, deben recurrir a los organismos locales de protección de derechos y a los efectores de educación, salud o de cualquier índole, con la condición de que sean de aplicación local, mientras que los incisos *h*) y *q*) resaltan la supremacía del Estado nacional en su tarea impulsor-contralor y nos lleva a pensar que la supervisión o implementación podrían realizarse a través de las famosas "delegaciones" que repiten en las provincias y municipios acciones locales que no deberían ser replicadas.

Por todo lo expuesto solicitamos la revisión del dictamen de mayoría en cuestión, ya que su apro-

bación implicaría una real vulneración de nuestro sistema constitucional y de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño

Estela Barnes de Carloto.

Presidenta.

Pablo Villegas Casacich.

Secretario.

Nora Schulman.

Directora ejecutiva.

2

**INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA
DIPUTADA BARBAGELATA**

Algunos contenidos mínimos necesarios para la adecuación a la Convención sobre los Derechos del Niño de una nueva legislación de protección integral de derechos de la niñez.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Además de firmarla en sede internacional, la República Argentina la sancionó como ley nacional 23.849 en el año 1990, y fue incorporada al artículo 75, inciso 22, de la Constitución de la Nación de 1994, otorgándosele jerarquía constitucional.

Con la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño al derecho interno nace la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella (cf. artículo 4º). Por ello, más allá de esa incorporación, y por no ser ello suficiente para el pleno reconocimiento y respeto efectivo de los derechos de todos los niños y las niñas, se torna necesario modificar todas las legislaciones y prácticas vigentes en materia de infancia que constituyen un obstáculo para la implementación y adecuación sustancial de dicho tratado en el país.

En ese sentido, la falta de protección legal de sus derechos impide el reconocimiento pleno de sus potencialidades y desarrollo y da lugar a violaciones, abusos u omisiones por parte del Estado, la comunidad y/o la familia. Por ello se torna necesaria una adecuada reforma legal que siga las pautas de la Convención sobre los Derechos del Niño y que remueva efectivamente los obstáculos para su aplicación efectiva.

Así, una nueva ley para la infancia en este contexto debería ser una herramienta fundamental para el diseño del sistema de la protección integral de los derechos de todos los niños y niñas; también el puntapié inicial para las necesarias reformas institucionales subsiguientes y el elemento

superador del anterior modelo, conocido como la "situación irregular", basado en la ley 10.903, de patronato de menores, del año 1919. Esta última norma, que confronta ampliamente con la Convención sobre los Derechos del Niño, es aún fuente real de las decisiones judiciales y administrativas, no reconoce plenamente a los niños, niñas y sus familias como interlocutores válidos en las decisiones que les afectan y termina por criminalizar algunas situaciones de pobreza con el pretexto de la supuesta asistencia y protección.

En síntesis, una nueva ley de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a los fines de reconocerlos y respetarlos cabalmente como sujetos plenos de derecho, debería quitar todos los obstáculos existentes en la actualidad para su aplicación y mínimamente incorporar los siguientes estándares delineados por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Contenidos mínimos para una ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño

1. Reconocimiento explícito de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, definidos en forma afirmativa, como personas en desarrollo, y el abandono de las nociones que los estigmatizan. Es recomendable diferenciar los dos grupos etarios de niñez y adolescencia explícitamente (cf. artículo 5º y ccs. CDN).

2. Reconocimiento a niños, niñas y adolescentes de todos los derechos que tienen todas las personas, más derechos específicos por su edad. Entre ellos, los derechos que estructuran la lógica de la protección integral son el derecho de la niña y el niño a ser oídos y que sus opiniones sean tenidas en cuenta y el derecho de participación.

3. Definición en forma positiva de los derechos de niñas y niños —regulación de modo más específico y garantista, y no meramente declarativo— y establecimiento de los deberes de los padres o responsables como garantes de su cumplimiento. Asimismo, el establecimiento, para el caso de que algunos de esos derechos se encuentre amenazado o violado, por acción u omisión de la familia, de la comunidad y/o del Estado, del deber de restablecerles el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos eficaces, cuando así correspondiere (artículo 19 CDN). Es decir, se establece que los responsables por la violación o amenaza de los derechos de los niños y niñas son la familia, la comunidad y/o el Estado.

4. Protección de los derechos de la niña, el niño y/o el adolescente. Por lo tanto, esa protección reconoce y promueve derechos, no los viola ni restringe, y por eso la protección no puede implicar intervención estatal coactiva. También por

ello, desaparecen las vagas y ambiguas categorías de "riesgo", "peligro material o moral", "situación irregular" o similares, ya que su imposibilidad de definición vulneraría el principio de legalidad.

5. Delimitación de la intervención estatal (artículo 16 CIDN): prohibición de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada de niñas, niños y adolescentes y en sus familias.

6. Prohibición de la separación de niñas, niños y adolescentes de su medio familiar o comunitario por cuestiones de falta de recursos materiales. La familia tiene un rol fundamental para la protección de los derechos de niñas y niños y es responsable, junto con la comunidad y el Estado, de participar en los mecanismos de protección de los derechos amenazados o vulnerados de niños y niñas. Por ello, la familia debe ser promovida y fortalecida desde el Estado y la sociedad civil para poder garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en su seno.

7. Incorporación del principio de desjudicialización de los conflictos sociales de la niñez y la adolescencia para diseñar medidas, procedimientos y órganos administrativos capaces de proteger y restituir derechos individuales, económicos y sociales, y como respuesta a la "criminalización" de la pobreza de la actual legislación tutelar.

8. Bases para el sistema de protección integral de los derechos de la niñez en el ámbito administrativo:

8.1. Definición del ámbito de aplicación: ante situaciones de amenazas o vulneraciones de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en forma clara y precisa para evitar arbitrariedad en la administración; y establecer al responsable para restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado (familia, comunidad y/o Estado).

8.2. Definición de las medidas de protección y restitución de derechos ante la amenaza, vulneración y violación de derechos a los niños, niñas y adolescentes de manera de forma clara y precisa.

8.3. Definición de las funciones administrativas para el órgano competente que se encargará de dictar dichas medidas.

8.4. Establecimiento de los principios procesales necesarios para que dichas medidas sean dictadas reduciendo los márgenes de discrecionalidad del órgano administrativo competente.

8.5. Definición de las condiciones de ejecución de las medidas para que cumplan su función restitutiva y protectora de derechos y no repitan la experiencia de control sociopenal del modelo tutelar.

8.6. Establecimiento de los mecanismos y procedimientos efectivos para restablecer los derechos afectados (artículo 19 CIDN) con las siguientes orientaciones:

8.6.1. Formas de conocimiento o denuncia de los derechos amenazados o vulnerados.

8.6.2. Agentes de intervención: delimitación de las órbitas administrativas (quiénes, cómo, cuándo) en primer lugar, y la subsidiariedad del Poder Judicial, cuando corresponda.¹

8.6.3. Establecer que el objetivo de la intervención es el restablecimiento de los derechos afectados, en busca de garantizar el "interés superior de la niñez" entendido como la máxima satisfacción de sus derechos (y ya no como autorización para restringirlos so pretexto de su "protección").

8.6.4. Organización de los mecanismos y procedimientos en los ámbitos gubernamentales más locales (municipales) con participación de la familia, la comunidad y las distintas instancias gubernamental para restablecer los derechos afectados.

8.6.5. Garantizar que en todas las instancias que los afecten siempre va a ser respetado el derecho de niñas, niños y adolescentes a su participación, a ser oídos y tenidas en cuenta sus opiniones (artículo 12 CIDN).

8.6.6. Garantizar la figura de un defensor especializado de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tanto para los ámbitos administrativos cuanto judiciales, en forma gratuita.

8.6.7. Asegurar que no se separe a niñas, niños y adolescentes de sus familias o medios comunitarios por carencias materiales, y que no se los va a privar de la libertad o restringir algunos de sus derechos por motivos de "protección".

9. Bases para la reforma institucional para las políticas de la infancia:

9.1. Diseño de un órgano rector para las políticas de infancia de todo el país con un órgano de gobierno federal y un órgano técnico, ambos con atribuciones y funciones muy bien delimitadas, que permitan la descentralización para la atención y la participación de la sociedad civil, garantizando el acceso a la jurisdicción en cada ámbito.

9.2. Coordinación con las distintas órbitas gubernamentales para el nuevo diseño y ejecución de políticas y programas preventivos y reparatorios de amenazas o vulneraciones de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

9.3. Existencia de contralor para garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las instancias gubernamentales y no gubernamentales, con sistemas de sanciones ante incumplimientos.

10. Remoción de los obstáculos para la plena implementación de la CIDN, que incluye la expresa derogación de la Ley del Patronato de Menores (10.903) y de la medida de protección de persona del Código Procesal Comercial y Civil de la Nación.

¹ Todas las instancias que se relacionen con la separación de la familia, o cambios permanentes en el estado de las personas, o medidas que restrinjan derechos, sólo deberían ser tramitadas ante jueces, con las garantías constitucionales.

También, revisión de todas las normas que se refieren a la infancia en clave de la CDN a los fines de su modificación en caso de oposición.

11. Determinación de presupuesto de financiamiento para la implementación de la ley o remisión a memoria financiera y nuevo diseño institucional.

3

**INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA
DIPUTADA BARBAGELATA**

Opinión del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acerca del dictamen de mayoría de las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, de Justicia, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en los proyectos de ley sobre régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente.

Buenos Aires, 20 de septiembre de 2004.

Señores/as diputados/as del Congreso Nacional.

S/D.

De nuestra mayor consideración:

En nuestro carácter de autoridades del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos dirigimos a ustedes a fin de manifestarles nuestra profunda preocupación por el contenido del dictamen aprobado recientemente en la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara –expedientes 2.126, 2.525 y 3.510-D-2004– referido a la ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El martes próximo pasado expresamos en la reunión consultiva de la Comisión de Justicia una serie de observaciones destinadas a modificar el mencionado dictamen.

Ponemos en su conocimiento que, de aprobarse esta norma con el texto del dictamen firmado, se incurriría en una abierta contradicción institucional y constitucional con la legislación vigente en materia de infancia en la Ciudad de Buenos Aires, Constitución de la ciudad y ley 114 de protección integral, así como con la normativa existente en otras provincias que han adecuado su legislación al marco de la convención internacional.

Esta controversia jurídica –de compleja y dilatadísima resolución en estrados judiciales–, además de generar una confrontación adicional entre los organismos intervinientes, va a reforzar la superposición de acciones entre los equipos que aplican medidas de protección especial de derechos actualmente, léase Consejo Nacional, Ministerio Público nacional, Consejo de los Derechos de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio Público de la ciudad, sobre la cual hemos alertado en distintos ámbitos.

Preferimos en esta urgente nota hacer referencia a los artículos del despacho de comisión que podrían ocasionar un fuerte retroceso en la aplicación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en particular en nuestra ciudad, pero también en todas las provincias en las que se haya reformado positivamente la legislación de infancia local.

I. Capítulo II, “De la protección especial”.

1.1. El artículo 19 realiza una enumeración de –creemos entender– situaciones de vulneración de derechos que pueden sufrir los niños y en cuyo caso resulta obligatoria la intervención de Estado para “proteger y asistir”.

En este sentido, señalamos que las enumeraciones corren el riesgo de ser incompletas, pero además el criterio de selección siempre es demasiado subjetivo, lo cual en una legislación de estas características resulta equivocado y discriminatorio. Es preciso determinar el conjunto de vulneraciones de derechos o realizar una definición más general.

Teniendo en cuenta que es una ley nacional que regula materias de aplicación local, la misma sólo puede utilizarse como un marco de referencia a partir de definiciones generales aplicables a las distintas realidades del país.

1.2. El artículo 20 intenta definir cuándo corresponde la intervención de los organismos públicos, ya sean administrativos o judiciales. Lamentablemente, no lo logra, y según su texto en todos los casos de derechos vulnerados siempre tendremos la intervención de por lo menos dos organismos: el administrativo y el Ministerio Público, o el judicial y el Ministerio Público, no diferenciándose explícitamente en qué situaciones se debe recurrir a uno o a otro.

Uno de los objetivos de la doctrina de los derechos humanos de los niños es evitar intervenciones e injerencias arbitrarias en sus vidas y en las de sus familias, o instancias de intervención generadoras de nuevas situaciones traumáticas –tema que en la terminología más moderna definimos como revictimización–. Por ello sostenemos que, cuando advertimos vulneración de derechos sociales, económicos y culturales, las medidas especiales de protección consisten en la inclusión de niños, niñas y adolescentes y sus familias en las políticas públicas específicas, debiéndose recurrir exclusivamente a los organismos administrativos de protección de derechos.

La intervención del Ministerio Público y de la Justicia posteriormente deberían proceder cuando la intervención administrativa no prospera, resulta insuficiente, o como garante de respeto de los derechos de los ciudadanos beneficiarios de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, nos vemos en la obligación de señalar que en la propia normativa del Ministerio Público nacional no está establecido en qué situaciones se da intervención judicial o no, quedando

al arbitrio y discrecionalidad del defensor público la judicialización de las personas involucradas en el tema. Esta ambigüedad normativa ha generado un fuerte grado de desconfianza del conjunto de efectores de infancia y adolescencia de la ciudad, dado que un pedido al Ministerio Público puede convertirse en el ingreso al circuito judicial en forma innecesaria.

También señalamos que en los últimos años, a través de los cientos y miles de intervenciones conjuntas realizadas, se han establecido con numerosos integrantes del Ministerio Público y equipos propios acciones de cooperación técnica y profesional, pero el problema de fondo señalado anteriormente sigue pendiente de resolución.

El artículo 20 de la ley lo complica y legitima intervenciones innecesarias y arbitrarias que abren el ingreso judicial a temáticas exclusivamente sociales y de resolución de la políticas públicas a cargo del poder administrador. Esta confusión resulta inadmisibles y contraria a la legislación local en la materia.

En el artículo 26, cuando se habla del órgano jurisdiccional, entendiendo como tal aquel que ejerce el Poder Judicial, no se modifica el eje de la intervención para reparar derechos vulnerados en cabeza de los adultos responsables. En una norma de estas características los incisos de dicho artículo podrían ser tomados como criterios a tener en cuenta para la intervención adecuada de todos los organismos y equipos intervinientes.

En lo que respecta al título II, "Órganos administrativos de protección de derechos", el artículo 29 desarrolla la institucionalidad administrativa nacional sobre la materia estableciendo que el nuevo organismo nacional de infancia y adolescencia debe asumir algunas características centrales:

- a) Composición federal e intersectorial.
- b) Descentralización de la atención directa.
- c) Planificación y seguimiento de los planes nacionales de infancia.

Si bien es posible comprender –aun sin compararlo– el intento de la mayoría de la comisión por hacer un tránsito gradual en la reconversión del Consejo Nacional, algunos de los incisos donde se establecen sus funciones son una verdadera "trampa" por la que se perpetúan las políticas paternalistas e inconstitucionales que debemos modificar.

En particular, resultan de preocupación los incisos h), l) y q), entre otros, pero centralmente el inciso "Intervenir a requerimiento del Poder Judicial en todos aquellos casos que no sean de competencia local". Esta expresión borra con pocas palabras toda la intencionalidad de descentralizar las acciones de atención directa. Los juzgados, sea cual fuere su materia, deben recurrir a los organismos locales de protección de derechos y a los efectores de educación, salud y cualquier otra área pertinente.

En pocas palabras, este dictamen no modifica en lo sustancial los circuitos de la vieja ley de patro-

nato que se pretende derogar, posibilitando la judicialización de temáticas netamente sociales o asistenciales, dejando además intactas algunas de las atribuciones que el organismo nacional debe dejar de ejercer.

Decidimos acercar para su conocimiento aquellas divergencias de carácter gravísimo y violatorias de la Convención internacional de los Derechos del Niño, por lo cual solicitamos que este dictamen sea revisado profundamente antes de su tratamiento en el recinto.

Sin otro particular, saludamos a ustedes muy atentamente.

Profesora María Elena Naddeo.
Presidenta.

Licenciada Sara González.
Vicepresidenta.

4

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA MARINO

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de mayoría de las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, de Justicia, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en los proyectos de ley sobre régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente.

Voy retomar lo que estaba diciendo en cuanto a la transformación que con esta ley queremos producir, tanto en lo que hace a la normativa en sí misma como al cambio de cultura que debe conllevar.

Con la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes estamos derogando la Ley de Patronato, que pone en cabeza del juez la autoridad para "disponer" de los menores, material o moralmente abandonados, llegando a posibilitar su "disposición definitiva" cuando se determina, como resultado de los estudios que se realizan, que se encuentran en peligro material o moral o cuando presentan problemas de conducta. El término "disponer" remite al derecho patrimonial, a enajenación; evoca la idea de facultades omnímodas; la "disposición" no implica la protección para el menor, sino la cosificación del mismo.

Estamos, entonces, derogando una legislación que, legitimada en la protección de una infancia "supuestamente abandonada y supuestamente delincuente", posibilita la intervención estatal ilimitada.

Estamos derogando la consideración del niño como objeto (de protección privilegiada y de control especial) por un lado, y, por otro, la superposición del concepto de "menor infractor" al concepto de "menor víctima", consecuencia de la teoría positivista de la peligrosidad social, llamada teoría de la situación irregular.

Estamos también derogando la "protección de persona" prevista en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, figura que, planteada como una medida cautelar, ha posibilitado la internación forzosa de niños, niñas y adolescentes provenientes de hogares carenciados por el solo hecho de ser pobres.

Cabe ahora preguntarse: ¿qué estamos consagrando con la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes? Y, a modo de sucinta respuesta, realizar un planteo de los aspectos que, a mi entender, son relevantes.

Esta ley establece como eje rector de las medidas a tomarse respecto de la infancia al tan meneado "interés superior del niño", pero lo fundamental es que la norma lo conceptualiza como la plena satisfacción de los derechos de los niños.

Esta ley consagra la garantía de la máxima exigibilidad de los derechos de los niños y otorga legitimidad al Ministerio Público de la Defensa (defensores de menores y asesores tutelares, según se denominen en las distintas jurisdicciones) para promover acciones judiciales relativas a la exigibilidad de los derechos económicos y sociales de la infancia.

Esta ley sanciona el derecho de los niños a contar siempre con asistencia letrada particular y no autoriza la separación del niño respecto de sus familias cuando éstas carezcan de recursos materiales.

Esta ley propicia la ejecución descentralizada de las políticas de infancia, atribuyendo "asignación privilegiada e intangibilidad" a los recursos públicos, de modo tal de garantizar la ejecución de dichas políticas.

Las leyes tienen un efecto ejemplificador, docente, en tanto actúan como generadoras de cambio. Es decir, sabemos que la sanción de una ley no alcanza por sí misma para cambiar las condiciones de la infancia, pero también sabemos que es un disparador de nuevas conductas por parte de los organismos gubernamentales y de la comunidad en su conjunto.

Los operadores pertenecientes tanto al ámbito propio del Poder Judicial, como los que desarrollan su trabajo en organismos administrativos dependientes de la administración pública, deben "aggiornar" su accionar al ideario de la Convención de los Derechos del Niño, ideario que señala un "deber ser" de las relaciones entre los niños y los adultos.

El principio del interés superior del niño obliga a cada operador —cualquiera sea su formación profesional— a analizar en cada caso concreto cuál es la estrategia o decisión que permitirá la mayor satisfacción de derechos, medidos tanto cuantitativa como cualitativamente. Este análisis en general no se realiza, no surge ni de los informes ni de las decisiones judiciales a la hora de fundamentar las medidas concretas que se adoptan. La pregunta es: ¿por qué?

Todos los profesionales que trabajan en cuestiones que atañen a la niñez y adolescencia conocen la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y no dudan en cuanto al valor de sus disposiciones. Esto es lo que sucede a nivel de comprensión intelectual. Sin embargo, en el accionar de los operadores interviene no sólo el intelecto, sino también el plano de los sentimientos y las emociones. ¿No sucederá que muchos operadores, cuando deben adoptar criterios, estrategias o decisiones, se deben enfrentar con una contradicción —no necesariamente consciente— entre lo que piensan sobre qué debe ser un niño/a y lo que en realidad sienten respecto de ellos?

Esto mismo sucede cuando la problemática que aqueja al niño en realidad involucra a toda su familia por encontrarse en una situación de vulnerabilidad, Vulnerabilidad que puede originarse en su particular situación social y/o económica, o en las particulares características de los adultos responsables. En estos casos, se observa que los operadores actúan basándose en sus propios estereotipos de lo que "debe ser una familia", a los cuales indudablemente la familia en cuestión no responde, pues si así fuera no estaría interviniendo en su funcionamiento el Estado. Los operadores que trabajan con este presupuesto de "familia ideal" "sienten" en realidad al niño como un "objeto de compasión", cuyas necesidades merecen ser tenidas en cuenta; no consideran el contexto familiar y comunitario en el que el niño se desenvuelve a fin de evaluar sus reales posibilidades para el cambio o sus limitaciones en ese sentido. Si estos aspectos son ignorados, tampoco se evalúa la idoneidad o eficacia de las estrategias elegidas para lograr los objetivos propuestos. De ese modo, así, sin quererlo, caen en la trampa y sus acciones se adaptan más al ideario de la doctrina de la situación irregular que al de la convención.

Pero no debemos desconocer que además existen operadores realmente consustanciados con el accionar represivo propio de la doctrina de la situación irregular. Estos deberán acatar el ideario de la ley que hoy sancionamos... o elegir otro trabajo.

La sanción de esta ley representa el aporte que puede hacer el Poder Legislativo, pero es necesario que los derechos de los niños, niñas y adolescentes sean tomados en cuenta dentro de la agenda nacional. Y que nuestro presidente, con una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil que operan en todo el país, encabece con firmeza una política global a favor de la infancia, destinando el máximo de recursos disponibles y mejorando la capacidad de las instituciones públicas y sociales para lograr la profundización de la vigencia de los derechos humanos en lo que a los niños, niñas y adolescentes se refiere.

**INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO PINEDO**

Fundamentos del apoyo del señor diputado al dictamen de mayoría de las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, de Justicia, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en los proyectos de ley sobre régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente.

El proyecto en tratamiento es un extraordinario avance en materia de protección de los derechos e intereses de los menores, ya que por un lado deroga la Ley de Patronato y por otro adecua la legislación nacional a los principios de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Era importante derogar la Ley de Patronato pues ella había llevado a que situaciones de necesidad de amparo de menores se trataran siempre judicialmente, se pretendiera resolver muchas veces mediante la internación de los menores en institutos y se mezclaran los casos de chicos delincuentes con los de chicos víctimas de los delitos o meramente de chicos en estado de necesidad. Esto, sumado a las extraordinarias falencias de los servicios públicos de internación y resocialización de menores, llevó a verdaderos atropellos antisociales, con los que es necesario terminar de una vez y para siempre.

Sin embargo, nos preocupan dos cosas. La primera es que no se haya aprobado un régimen legal que reglamente la situación de los menores que hayan cometido delitos. Al respecto, ha presentado un importante proyecto la señora diputada por Neuquén Alicia Comelli. En este sentido, ahora los jueces deberán llenar el claro que deja la derogación de la Ley de Patronato, y eso no es bueno como metodología legislativa.

La segunda cosa que nos preocupa es que no se hayan aprobado simultáneamente los programas de gobierno y asignado las partidas para modificar de cuajo la situación de los reformatorios de menores, que, en lugar de reformar para bien de los chicos y de la comunidad, reforman arrojando las más de las veces a los chicos a la reincidencia y al mundo del hampa. Sin duda es perjudicial el que los menores delincuentes deban continuar siendo alojados y tratados en las condiciones actuales.

No obstante las objeciones antedichas, creo que es muy importante la tendencia de la legislación que estamos aprobando hacia la contención de los niños en las familias y la contención de las propias familias de los jóvenes en situación de requerir amparo, pues el fortalecimiento familiar es la base sobre la que debemos construir una sociedad sana.

También es importante que la legislación ponga en cabeza del poder administrador el deber de actuar en protección de los menores en estado de necesidad o de riesgo, aportando desde un enfoque

socialmente comprometido en lugar de pretender liberarse de responsabilidad derivando a los jueces los casos de chicos delincuentes, de chicos víctimas y de chicos necesitados de la asistencia más elemental.

Por último, queremos destacar la importancia que se da al derecho de los niños a ser oídos cuando se traten temas que les conciernen, con lo que no hacemos sino adecuarnos a las disposiciones de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Estos principios son los que nos llevaron a acompañar con nuestra firma el proyecto sobre el tema en tratamiento elaborado por el señor diputado Bonasso.

Por las razones expuestas vamos a votar favorablemente en general el dictamen de la mayoría, sin perjuicio de formular algunas propuestas menores de modificaciones en particular.

**INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA
DIPUTADA TULIO**

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de mayoría de las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, de Justicia, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en los proyectos de ley sobre régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente.

La ley de protección integral que está en tratamiento forma parte de una larga y trabajosa lucha, fundamentalmente librada desde la Comisión de Familia de este cuerpo, para que se derogue la vetusta Ley de Patronato reemplazándola por una norma más moderna, acorde a la realidad frente al sector más vulnerable de la sociedad y respecto del cual tenemos obligaciones ineludibles.

Una ley que ha sido ya en dos oportunidades votada en esta Cámara de Diputados favorablemente, aunque no tuvo tratamiento en la Cámara de Senadores. Pero aquellas frustraciones no hicieron más que renovar el compromiso de quienes veníamos tratando esta normativa para insistir sobre la temática.

Y es así como fueron muchos los proyectos nuevos que consensuar para arribar a este despacho que ponemos en este momento en tratamiento, y hay algunas coincidencias en todas las propuestas que me interesa resaltar. Por ejemplo, el eje de apoyar desde el Estado a la familia directa o a la familia extensa para lograr la protección del niño o niña, manteniendo ese vínculo privilegiado que es el ámbito familiar.

Pero esta situación que resulta ideal, es decir contar con una familia directa o extensa que —aunque sea con apoyo del Estado— pueda hacerse cargo del

niño, no siempre se da en la dura realidad que viven muchos de nuestros chicos. Por eso nosotros consideramos que no se puede obviar la obligación del Estado —en situaciones especiales y determinadas— de tomar intervención, en estos casos, a través de la Justicia.

Porque es al fin deber del Estado hacerse cargo y proteger al niño ante la ausencia familiar.

Afirmo además que para esta participación del Estado en la protección de menores, y siempre atendiendo a casos puntuales, no veo mejor efector que la Justicia.

Pero establecemos que las medidas judiciales, cuando se refieren a menores, deben tener plazo y deben ser recurribles, es decir con posibilidades de revisión. Esta cuestión es muy importante porque se evita que el niño quede atrapado en un proceso judicial hasta la mayoría de edad, cuando su situación podría haber cambiado.

Quiero destacar además que se sustituye el artículo 310 del Código Civil por uno que establece que si uno de los cónyuges tiene suspendida la patria potestad, la seguirá ejerciendo el otro, y si éste tampoco la tuviera, la ejercerá el Estado.

También mantenemos el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal para la Programación de Políticas Públicas para el sector. Por otra parte, consideramos necesaria la asistencia del Estado a través de organismos públicos u organizaciones no gubernamentales para llevar adelante una eficaz tarea de protección.

Creo que estamos aprobando una norma que habrá de significar un salto cualitativo muy importante respecto a la antigua Ley de Patronato, y que en esta jornada, aprobando la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, habremos de contribuir a ofrecer un mejor escenario para quienes se encuentran sin el amparo necesario para su sano desarrollo.

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA GARRE

Opinión de la señora diputada acerca de los proyectos de ley sobre régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente.

El Estado argentino está obligado a garantizar y organizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes a través de una legislación que tome en cuenta todos los elementos de la doctrina de la protección integral, consagrada por la ley 23.849, que contiene los principios de la Convención de los Derechos del Niño. Esta ley fue sancionada por el Congreso de la Nación en septiembre de 1990 e incorporada al artículo 75 de la Constitución Nacional con la reforma de 1994, lo que significó la incorpo-

ración al derecho interno de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1989.

A partir de ese compromiso, nuestro país debe adecuar su legislación y sus políticas públicas para la infancia y la adolescencia a la luz de esta nueva fuente de principios legales, a fin de lograr el pleno cumplimiento de los derechos consagrados constitucionalmente. En consecuencia, los fundamentos de una ley de protección de derechos deben tener en cuenta los siguientes principios:

a) La consideración del niño, la niña y el adolescente como sujetos plenos de derecho y merecedores de respeto, dignidad y libertad, abandonando con este enfoque el concepto del niño como objeto pasivo de intervención por parte de la familia, la sociedad y el Estado.

b) La consideración de los niños como personas que necesitan cuidados especiales, lo que supone que tienen derechos especiales.

El especialista Emilio García Méndez señala que la adopción de la doctrina de protección integral en América Latina pasa, en relación con los derechos del niño, de la niña y del adolescente, por una situación de “esquizofrenia jurídica”. Con esta expresión alude a la ratificación de la convención por parte de los países de la región manteniendo, no obstante, ordenamientos jurídicos internos basados en la doctrina de la situación irregular.

Esta doctrina es la expresión jurídica del modelo latinoamericano de segregación social que, a lo largo de su historia, generó dos clases de infancia: la infancia escuela-familia-comunidad y la infancia trabajo-calle-delito.

Mientras el primer grupo de niños goza de las políticas sociales básicas de atención, para el segundo grupo funcionó, y aún hoy funciona, una legislación caracterizada por el empleo sistemático de dispositivos de control social del delito. Es decir, policía, Justicia e institutos de internación actuando para el control social de la niñez-adolescencia empobrecida. El ejemplo claro de esa concepción en nuestro país es la Ley de Patronato (10.903), sancionada en 1919, surgida durante el auge de las nefastas ideas positivistas.

Los aspectos más perversos de la doctrina de la situación irregular residen, por un lado, en la falta de distinción en el tratamiento de los casos de naturaleza social de aquellos que son de carácter jurídico; y, por el otro, los casos que involucran a adolescentes en conflicto con la ley, en los que éstos no tienen las garantías del debido proceso. Además, esta doctrina unifica el tratamiento de los carencia-dos, los abandonados, los que han sido víctimas de un delito y los infractores. El juez les debe aplicar a esos menores un conjunto de medidas que van desde la advertencia hasta la internación, a través de un procedimiento subjetivo y sumario y sin que medie un proceso judicial con las garantías y los derechos que tiene cualquier procesado mayor de edad.

El dictamen de mayoría partió de una idea de protección integral limitada, concentrada en la protección de la persona física y no en los derechos que las personas, como tales, deben tener. En el capítulo referido a los derechos, sólo algunos están expresados. Consideramos que no es reiterativo afirmar que todo lo que es derecho del niño es deber de las generaciones adultas representadas por la familia, la sociedad y el Estado, que deben asegurar dichos derechos con absoluta prioridad.

Los derechos a la vida, a la salud y a la alimentación constituyen el primero de los tres grandes ejes de derechos que asegura la convención: el eje de la supervivencia.

Los derechos a la educación, a la cultura, al esparcimiento, al desarrollo y a la profesionalización constituyen el segundo eje que debe estar presente en una ley de protección de derechos: es el eje del desarrollo de lo personal y lo social. Un programa para niños y adolescentes en situación de riesgo personal y social que no ejerza influencia positiva sobre el año escolar de esos niños no tiene sentido, no merece existir. La globalización, con las consecuencias que genera en el mundo del trabajo, coloca a la educación básica en el centro de cualquier iniciativa a favor de los niños/as y adolescentes, sea cual fuere su condición económica y social. Una acción seria en el área educativa debe comprender lo que José Bernardo Toro llamó "códigos de la modernidad", que son:

1. Dominio de la lectoescritura.
2. Capacidad de hacer cálculos y de resolver problemas.
3. Capacidad de analizar, interpretar y sintetizar datos, hechos y situaciones.
4. Capacidad de entender y operar en su entorno social.
5. Capacidad de recibir críticamente los medios de comunicación.
6. Capacidad de tener acceso a la información.
7. Capacidad de trabajar en grupo.

Esta área tan importante, fundamental para el futuro de los niños, niñas y adolescentes, no está tratada -inexplicablemente- en el dictamen de la mayoría.

Los derechos a la libertad, al respeto, a la dignidad y a la convivencia familiar y comunitaria componen el tercer eje de los derechos, vinculados a la integridad física, psicológica y moral. También este grupo de derechos está muy poco desarrollado en el dictamen que se pretende aprobar hoy en esta Cámara.

Pero es el capítulo referido a la protección especial el que nos provoca mayor preocupación, dado que en el mismo "se impulsan medidas administrativas o judiciales", "según corresponda". Esto abre muchos interrogantes acerca de cómo se determinará qué acción es la correcta o cuál corresponde

a cada caso. Si la situación es compleja, ¿quién se arrogará el derecho de decidir cuál es la mejor respuesta o solución para determinada situación que involucre a niños/as y adolescentes? Este dictamen nada nos dice al respecto, y eso tiene como antecedente su primitiva redacción, en donde, en muchos casos, era el Ministerio Público el que decidía "la mejor solución", judicializando situaciones que de ninguna manera debían ser resueltas por la Justicia.

En el mismo sentido, creemos que el artículo 25 tiene una redacción excesivamente abierta cuando se refiere a "circunstancias especialmente graves". ¿Quién las determina? ¿Cómo se compatibiliza "separado de su medio familiar permanentemente" con el derecho a su identidad y sus otros derechos? Si se contempla para el niño "un ámbito familiar con persona idónea para su crianza", eso nos coloca ante la situación de que un niño quede a disposición del juez hasta su mayoría de edad y bajo cuidado de una familia sustituta, pagada por el Estado, mientras no se determine la posibilidad de que sea dado en adopción, permitiéndose así que los niños restablezcan vínculos basados en el afecto y en la inclusión en la vida familiar, sin condicionamientos económicos que enturbien la relación que debe existir entre padres e hijos.

En relación con los órganos administrativos de protección de derechos, consideramos necesario eliminar el Consejo Nacional, portador de prácticas y programas fuertemente vinculados a la doctrina de la situación irregular. El consejo posee una cantidad considerable de recursos humanos y económicos que, redireccionados, podrían fortalecer el paradigma que se establece: el de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Estamos convencidos de que un cambio de nombre para una institución del Estado que ha impulsado por varias generaciones políticas de control social no determina nuevas políticas.

El paradigma de la protección integral de derechos se aplica con éxito cuando se piensan programas y políticas descentralizadas que permiten acciones y seguimientos de las acciones a nivel local, con búsqueda de soluciones creativas y de compromisos comunitarios que faciliten la inclusión de los niños en la cotidianeidad de sus comunidades de origen.

Las defensorías de derechos y los consejos comunales a nivel municipal son experiencias en general exitosas en toda América Latina. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un buen ejemplo de estas políticas. Las defensorías son organismos descentralizados, conformados por equipos interdisciplinarios encargados de promover los derechos de los niños/as y adolescentes y de mediar en los conflictos que los involucran y pueden vulnerar sus derechos. Estos organismos reconocen su origen en otras experiencias desarrolladas en países como Perú y Brasil, en donde se ha logrado incorporar a

la comunidad y a los movimientos sociales al debate sobre los contenidos e implementación de la convención en sus respectivas sociedades. Hoy, otros países de América Latina están desarrollando en diversos niveles procesos de construcción de herramientas similares.

Para asumir el desafío que nos impone la convención en la implementación de medidas que permitan asegurar la satisfacción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y los de sus familias y, por ende, de la comunidad en su conjunto, se debe poner especial énfasis en la participación directa de todos los actores sociales involucrados: desde los mismos niños y adolescentes, sus familias, las organizaciones comunitarias, sociales y no gubernamentales, hasta las diversas estructuras estatales que desarrollan las políticas sociales. En esa dirección es fundamental privilegiar los programas preventivos que promuevan el desarrollo de sistemas y redes que, localmente, encuentren respuestas adecuadas a los problemas que hoy se encuentran sometidos a la justicia de menores, cuando ellos no involucren conflictos de relevancia jurídica que justifiquen la intervención judicial. Un beneficio adicional de la gestión local es la cercanía entre las soluciones y la población. La hipótesis es que será más eficiente una instancia que permita a la población acudir a solucionar sus inquietudes o problemas dentro de su misma comunidad, permitiendo dar respuestas personalizadas en cada problema, que no serían posibles con una instancia central, geográficamente distante y que ofrece soluciones generales.

Estamos seguros de que un sistema articulado de defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes permitiría, a través de un diagnóstico de los problemas de la infancia, detectar las necesidades sociales y coordinar los recursos institucionales, estatales y comunitarios existentes para enfrentarlos. Un trabajo conectado y organizado, que conforme una verdadera red de promoción y defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, redundará en más eficiencia y en un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y presupuestarios.

La problemática social de la niñez y de la adolescencia se agudizó en nuestro país como consecuencia de la profundización de la crisis socioeconómica que lo afecta.

No podemos permanecer indiferentes a la contracción del gasto público, en especial en el área social, que derivó en una serie de consecuencias terribles para los sectores populares y, entre ellos, de manera particular para los niños y adolescentes. Ninguna ley de protección integral de derechos, por sí misma, solucionará décadas de falta de políticas públicas universales para la infancia y la juventud. Consideramos que los niños, niñas y adolescentes de nuestro país tienen derecho a tener derechos. La obligación de respetarlos fue asumida expresamente por el Estado al ratificar la convención y debe

traducirse en acciones concretas. Esa impropia pero impostergable tarea requiere revertir drásticamente una cultura arraigada y profunda: necesita romper filosófica y jurídicamente con las tradiciones tutelares y paternalistas; exige cambiar radicalmente una metodología y terminar con las intervenciones en la vida de los niños, niñas y adolescentes. Es indispensable, además, reemplazar un andamiaje institucional por otro.

El dictamen que avalamos guarda una precisa coherencia en su concepción —que es la de la doctrina de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes—, partiendo de los compromisos suscriptos por el Estado nacional en relación con la normativa internacional. Hace una enumeración de derechos que atiende a las necesidades particulares de los niños como sujetos de derecho y plantea la necesidad de crear mecanismos eficaces para asegurar la participación activa y directa de la sociedad y, en especial, de los niños/as y adolescentes en la definición y el control de las políticas de protección. También define claramente qué es el interés superior del niño, como principio rector para la ejecución y aplicación de esta ley. Además, es clara su definición en cuanto a que las políticas públicas deben ser activas y de carácter federal (artículo 13).

El dictamen tiene una amplia enumeración de derechos que contempla todos los aspectos, no limitándose sólo a los que tienen que ver con la subsistencia, sino ampliándose a todos aquellos que hacen a la condición humana y al goce y disfrute de la libertad.

El artículo 59 plantea los ejes sobre los cuales se deben sustentar las políticas de protección integral de derechos. Estos son: fortalecer el rol de la familia, descentralizar los organismos de aplicación, propiciar la creación de organismos para la protección y defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, promover la participación de los niños, de la comunidad y del Estado y propender a la formación de recursos existentes.

Las medidas de protección integral de derechos no permiten desde su enunciación ninguna posibilidad de aplicación contraria a la convención y a la legislación internacional vigente. No es posible, a partir de estos enunciados, que los jueces apliquen normas y procedimientos que signifiquen para el niño privación de su libertad, lo que evita así que se filtren posibles medidas tutelares que vulneren los derechos de la infancia y de los jóvenes (artículos 60 a 62).

El capítulo dedicado a la creación de un organismo federal de protección integral de derechos sostiene con fuerza la necesidad de coordinar acciones para la promoción de esos derechos, respetando el federalismo en su composición y en el alcance de sus funciones y acciones. La figura del defensor refuerza la prioridad que deben tener para el Estado el respeto y cuidado de los derechos de los niños/as y adolescentes.

En relación con el aspecto presupuestario se fijan las prioridades que el área requiere en la implementación de políticas públicas adecuadas para la niñez y que permitan ir saldando la enorme deuda que tenemos los adultos para con los niños de nuestro país.

Todos los países que tienen un alto índice de desarrollo han adecuado su legislación a los principios de la convención. Es hora de que nuestro país deje la hipocresía en relación con esta problemática abandonando, tanto en la letra como en las acciones, el paradigma estigmatizante de

la situación irregular, para comenzar a militar efectivamente por los derechos de los niños.

Para concretar este desafío impostergable es imprescindible sancionar una norma precisa. La ambigüedad del dictamen de mayoría no garantiza el cambio. Puede ser, al margen de las buenas intenciones de sus autores, más de lo mismo. De ninguna manera podemos cometer un error de esa naturaleza en una asignatura pendiente desde hace tanto tiempo y en un sector social tan prioritario como son nuestros niños, niñas y adolescentes.