PROTOCOLO PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y/O SEPARADOS EN CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA EN PANAMÁ

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

unicef | para cada infancia

Protocolo para la identificación y atención a niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados en contexto de movilidad humana en Panamá

María Inés Castillo de Sanmartín
Ministra de Desarrollo Social

Graciela Mauad Ponce
Directora general SENNIAF

Pablo Salcedo Quintana
Asesor ejecutivo SENNIAF

Sandie Blanchet
Representante de UNICEF

Diana Romero Barón
Especialista de protección en emergencia
UNICEF

Elaboración: Diana Milena Mendoza Romero y Edilberto Quesada Moya**.**

Se agradecen las contribuciones realizadas por Daniel Charles y Yeremi Barria para la elaboración de este documento.

Dirección de arte, diseño gráfico y maquetación: Kipu Visual SAC.

2024

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero del Gobierno de los Estados Unidos y el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), al apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no representa necesariamente los puntos de vista de los patrocinadores.

CONTENIDOS

Pág.

Siglas 04
Definiciones 05

Presentación 07
Introducción 08
Contexto 09

1 Marco de referencia 10

1.1. Objetivo general 10
1.2. Objetivos específicos 10
1.3. Ámbito de aplicación 10

2 Principios rectores y pautas de relacionamiento 10

3 Fases y procedimiento 13

3.1 Fase I: Identificación, registro, referencia y traslado 14
3.1.1 Acción: Identificación y registro 14
3.1.2 Acción: Referencia 21
3.1.3 Acción: Traslado y disposición ante autoridad de protección de niñez y adolescencia 26
3.2 Fase II: Evaluación de necesidades y determinación del Interés Superior 29
3.2.1 Acción: Evaluación y determinación del Interés Superior del niño/a 29
3.3 Fase III: Medidas de restitución de derechos y monitoreo 37
3.3.1 Acción: Establecimiento y ejecución de plan de acción 37
3.3.2 Atención de NNA separados 42
3.3.3 Atención de NNA no acompañados 43
3.3.4 Atención de NNA con necesidades de protección internacional o complementaria 44
3.3.5 Atención de NNA víctimas de trata y tráfico de personas 45
3.3.6 Otras gestiones importantes 45
3.4 Fase IV: Resolución Administrativa 47
3.4.1 Acción: Reunificación familiar 48
3.4.2 Acción: Retorno a país de origen o un tercer país 50
3.4.3 Acción: Integración en país de acogida 52
3.4.4 Acción: Adopción nacional o internacional 54

Anexos 56

Anexo I 56
Flujograma del procedimiento 57
Anexo II 59
Lista de verificación del expediente del NNA 59
Anexo III 60
Formulario de identificación, registro y referencia 61
Anexo IV 63
Oficio de referencia 63
Anexo V 64
Evaluación y determinación del ISN 64
Anexo VI 65
Modelo guía de Resolución Administrativa - SENNIAF 65
Modelo de Resolución Administrativa - Autorización de tránsito migratorio 67

SIGLAS

CDN	Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña
CDDN	Comité de los Derechos del Niño
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIS	Determinación del Interés superior
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
JNA	Juzgados de Niñez y Adolescencia
EIS	Evaluación del Interés superior
ERM	Estaciones de Recepción Migratoria
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OC	Opinión Consultiva
OG	Observación General
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONPAR	Oficina Nacional para la Atención de Refugiados
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SNM	Servicio Nacional de Migración
UEANA	Unidad Especializada de Niñez y Adolescencia de SENAFRONT
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

DEFINICIONES

Niño o Niña

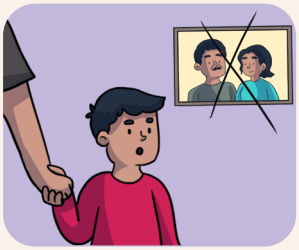
La Convención de los Derechos del Niño (CDN) define como niño y niña a "todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado ante la mayoría de edad"[1].

Niño o Niña migrante

Se entiende como aquellos que se desplazan internacionalmente por diversas razones: en búsqueda de oportunidades económicas o educativas, para reunirse con familiares que migraron, debido a cambios ambientales, afectaciones por crimen organizado o conflictos armados, desastres naturales, abuso familiar, extrema pobreza, explotación infantil, trata, o para escapar de su país por temor a persecución, violencia generalizada o violación sistemática de derechos humanos.

Niño, niña o adolescente no acompañado/a

De acuerdo con la Observación General N° 6 del CDDN, se refiere a los NNA que se encuentran separados tanto de sus padres como de otros familiares y no están bajo el cuidado de un adulto al que, por normativa legal o costumbre, le corresponde esa responsabilidad[2]. Se incluyen aquí las y los adolescentes que estén acompañados solamente de sus parejas, incluso cuando tienen hijos en común.



Niño, niña o adolescente separado/a de su familia

Siguiendo la Observación N° 6 del CDDN, se refiere a aquellos NNA que han sido separados de ambos progenitores, de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros familiares. Entre estos se incluyen quienes están en compañía de otros miembros de la familia.

1 CDN, 1990. En: https://www.unicef.es/publicacion/convencion-sobre-los-derechos-del-nino

2 Comité de los derechos del niño. Observación General N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf

Interés Superior de los NNA

Parte de considerar a los NNA como sujetos de derechos y demanda que cualquier decisión o medida que pueda afectarles tenga en cuenta su participación y opinión. De acuerdo con la Observación No. 14 (2013) tiene una triple connotación: i) es un derecho, que puede ser exigido al Estado; ii) es un principio de interpretación, su aplicación parte del reconocimiento a su dignidad como personas, a las características propias de su etapa en la vida (son niños) y a que en situaciones en donde sea necesario sopesar los derechos debe contemplarse y determinarse lo que más les convenga y; iii) como norma de procedimiento es un parámetro para tener presente los impactos que tendrán en su vida las decisiones que se tomen y les afecten.

Identificación

A efectos de este protocolo, se refiere al proceso de reconocimiento o identificación preliminar de un posible caso de niñez y adolescencia no acompañada y/o separada. Implica la recopilación de información relevante sobre la situación, la atención de necesidades específicas de cada NNA y la derivación a la autoridad de protección de niñez y adolescencia.

Entrevista

Entrevista especializada a NNA llevada a cabo por personal especializado en asuntos de niñez y adolescencia, y, en caso necesario, extendida a sus familiares y/o acompañantes que se identifiquen como tutores legales o responsables del NNA a fin de evaluar y determinar el interés superior del niño o la niña.

PRESENTACIÓN

La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), en virtud de la Ley N° 285 de 2022 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y adolescencia, tiene la responsabilidad de llevar a cabo la ejecución de políticas de protección social, sectoriales y de protección administrativa especializada en beneficio de todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) que se encuentran en el territorio nacional. Además, la precitada Ley establece que las autoridades estatales, en concordancia con sus respectivas competencias institucionales, deben adoptar medidas, programas y servicios con el fin de garantizar la protección integral de los derechos de todos las niñas, niños y adolescentes en el territorio nacional.

Panamá históricamente ha sido un país de destino y tránsito migratorio, sin embargo, en las dinámicas migratorias de la actualidad, cada vez es mayor la participación de familias, mujeres y niñas de diferentes nacionalidades; muchos de ellos/as en diversas situaciones de vulnerabilidad. El protocolo que a continuación se presenta, tiene en cuenta las diferentes dinámicas migratorias presentes en el país, así como los principales desafíos y riesgos diferenciados que enfrenta la niñez y adolescencia no acompañada y/o separada dentro del territorio nacional, cuyo número ha aumentado significativamente en los últimos 3 años.

En cuanto a su funcionamiento y base jurídica, este instrumento se sustenta en el funcionamiento conjunto del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, y en las competencias institucionales definidas por la Ley N° 285 de 2022. Además, incorpora estándares de buenas prácticas, e instrumentos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos y la infancia. Esto permite una acción unificada y fortalece la toma de decisiones basadas en el interés superior del niño o la niña y garantiza su participación y la escucha de su voz en la toma de decisiones. Asimismo, representa un avance significativo en el cumplimiento de nuestras obligaciones en materia de derechos humanos, especialmente en lo que respecta a los derechos de la infancia.

Reconozco el arduo esfuerzo que hemos realizado instituciones del Sistema de Protección para abordar el desafiante fenómeno de la migración en el país, tomando en consideración necesidades de muchos niños y niñas, fortaleciendo nuestra respuesta institucional desde un enfoque centrado en los derechos humanos y derechos garantías de la niñez y adolescencia.

Finalmente, quisiera recalcar que la validación y aplicación de este protocolo representa un compromiso institucional y estatal en materia de cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y además un esfuerzo conjunto por mejorar y promover el bienestar y la protección de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

Graciela Mauad Ponce
Directora general SENNIAF

INTRODUCCIÓN

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada por las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por la República de Panamá a través de la Ley N° 15 de 1990, constituye el principal instrumento internacional de cumplimiento obligatorio para garantizar y proteger los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). En un esfuerzo por reafirmar su compromiso con esta y otras normativas de derechos humanos, el Estado de Panamá ha establecido el Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia mediante la Ley N° 285 de 2022. Esta ley define, de acuerdo a las competencias institucionales, la posibilidad de establecer las directrices y mecanismos para promover la protección integral y efectiva de esta población. Entre otros instrumentos, también se cuenta con la Ley N° 171 de 2020, sobre la Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Infantil Temprano; aplicables para todo NNA que se encuentre en el territorio nacional independientemente de su condición migratoria.

El presente Protocolo aborda diversos aspectos relacionados con la identificación y atención de NNA no acompañados y/o separados en el contexto de la movilidad humana en la República de Panamá; a fin de proteger sus derechos[3]. Este documento se establece como una guía y herramienta de trabajo para los funcionarios/as y diversos actores involucrados en la atención de esta población, fomentando una coordinación interinstitucional efectiva mediante orientaciones claras y actualizadas. El objetivo es garantizar la protección, el bienestar y el desarrollo integral de este grupo particularmente vulnerable.

3 OC 21/2014. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derechos y Garantías de Niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

CONTEXTO

Panamá cuenta con fronteras internacionales terrestres y marítimas; la ubicación geográfica estratégica del país ha dado lugar a un paso constante de personas que atraviesan el territorio como parte de su ruta migratoria hacia otros países de la región, motivados por diferentes circunstancias y factores.

En particular, el flujo migratorio mixto que cruza la peligrosa selva del Darién, en la frontera con Colombia, ha experimentado cambios significativos en los perfiles de las personas que lo conforman. Tal como lo referencia la Defensoría del Pueblo, a partir del año 2017 se evidencia un aumento de familias con NNA y mujeres embarazadas, que se suman al tránsito de hombres adultos, que hasta esa fecha eran la mayoría de población en movilidad[4].

Sin embargo, es desde 2019 que se presenta un incremento significativo en el número de familias con niños y niñas que emprenden esta ruta migratoria. Se ha identificado que muchos de ellos/as se movilizan solos o sin la compañía de sus padres, madres, tutores legales o habituales, lo que los expone a una situación de mayor vulnerabilidad[5]. Esta realidad plantea uno de los principales desafíos en términos de protección y garantía de sus derechos. Ante los diversos cambios en las dinámicas migratorias, resulta imperativo establecer un protocolo de actuación que aborde de manera adecuada, las necesidades específicas de la niñez y adolescencia migrante no acompañada y/o separada en cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales de protección.

4 Defensoría del Pueblo, 2023. Informe Defensorial sobre la Situación de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia en Movilidad y en las zonas de Frontera de Panamá. p. 21. En: https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-Defensorial-sobre-la-Situacion-de-Derechos-Humanos-de-la-Ninez-y-Adolescencia-en-movilidad-humana-y-en-Zonas-de-Frontera-de-Panama.pdf

5 Ibid., p.22.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 Objetivo general:

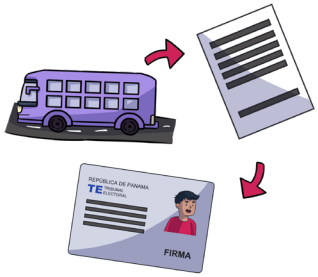
Fortalecer desde un enfoque de protección integral y derechos humanos, la ruta de acción de las Autoridades de Protección de la Niñez y Adolescencia, el Servicio Nacional de Migración (SNM), Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y otros actores intervinientes, en la identificación, registro y atención de los NNA no acompañados y/o separados, en contexto de movilidad humana, en Panamá.

1.2 Objetivos específicos:

Definir los principios, procedimientos, criterios y acciones pertinentes en el proceso de identificación, registro y atención de NNA no acompañados y/o separados, de acuerdo con las competencias institucionales, para la garantía de sus derechos.

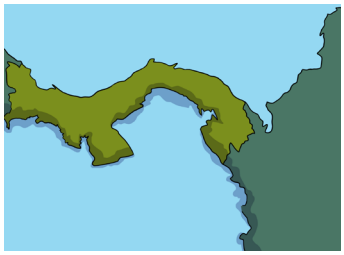
Impulsar el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, facilitando la coordinación y colaboración entre los actores y otros intervinientes en la protección y atención de la niñez no acompañada y/o separada.

Promover la protección y garantía de derechos de la niñez y adolescencia en movilidad de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.



1.3 Ámbito de aplicación:

El protocolo se aplicará a todos los NNA en situación de movilidad humana que puedan estar no acompañados y/o separados de sus familias, tutores legales o cuidadores habituales, y que se encuentren en el territorio nacional de la República de Panamá.



2. PRINCIPIOS RECTORES Y PAUTAS DE RELACIONAMIENTO

Para la aplicación e interpretación de este protocolo y en cada una de sus fases, se tendrá en cuenta los siguientes principios[6].

P. Interés Superior de la niñez. Art. 7, 8 y 10 (Ley N° 285, 2022)

Establece que el respeto y la plena realización de los derechos y garantías de los NNA deben ser considerados de manera prioritaria al tomar decisiones y medidas que impacten sus vidas, ya sean de índole administrativa, legislativa o judicial. Este principio debe ser analizado como un derecho, como una norma de procedimiento y como un principio jurídico de interpretación.

El ejercicio de este derecho implica la participación de los NNA en los procedimientos o mecanismos para la adopción de medidas.

Como norma de procedimiento, tanto en su parte administrativa como judicial, es un parámetro objetivo para la aplicación de todos los actores del Sistema de Garantías y Protección Integral.

Como principio jurídico de interpretación limita la discrecionalidad de las autoridades y prioriza las normas de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.

P. Protección integral. Art. 5 y 6 (Ley N° 285, 2022)

Conjunto de medidas preventivas, de protección y promoción asumidas por la familia, la comunidad, las distintas instancias organizadas de la sociedad civil y el Estado; con el propósito de garantizar el desarrollo integral biológico, psicológico y social de los NNA en un entorno de libertad, igualdad y dignidad. Además, buscan fomentar su participación en diversos ámbitos sociales, de acuerdo con sus capacidades y nivel de crecimiento y desarrollo.

P. de vida supervivencia y desarrollo. Art. 6 (CDN)

Los Estados deberán garantizar no sólo la supervivencia de los NNA, sino también su desarrollo adecuado, a través del disfrute a la salud, la nutrición, un ambiente sano, seguridad social, educación, actividades culturales y recreativas; desde una perspectiva de integralidad.

P. de confidencialidad. OG. N° 6 (CDN)

Los diferentes actores institucionales que hacen parte en la asistencia y atención a NNA en movilidad, deben proteger la confidencialidad de la información recibida, con inclusión del derecho a la intimidad.

Para el uso de los datos, en la gestión de casos, debe procurarse lograr el consentimiento y/o asentimiento informado.

P. de no revictimización

Contempla el deber de asegurar que el NNA no sea expuesto a reiteradas entrevistas, procesos, trámites o exámenes físicos, sociales o psicológicos que puedan afectar su integridad, autoestima, bienestar o salud mental.

6 Los principios que orientan la aplicación del presente protocolo parten de un enfoque de derechos humanos. Estos definen también las pautas de comunicación asertiva para el tratamiento y gestión integral de casos de los NNA no acompañados y/o separados. De igual modo, se hace énfasis en que dichos principios deben ser aplicados de manera transversal en cada una de las fases del protocolo.

P. Enfoque de derechos Art. 5, numeral 10 (Ley N° 285, 2022)

Marco conceptual basado en las normativas y principios contenidos en los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por la República de Panamá, en especial la CDN, orientados a la promoción y protección de derechos humanos.

P. Igualdad y no discriminación. Art. 6, numeral 2 y 4 (Ley N° 285, 2022) y OG. N° 6

Implica que todos los NNA son iguales en dignidad y derechos, sin importar su nacionalidad, etnia, raza, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, condición migratoria propia, de sus familiares o responsables, u otros criterios similares.

P. de protección a la vida familiar. Art 6 numeral 8 (Ley 285 de 2022)

Todos los NNA tienen el derecho fundamental de vivir con sus padres, madres, familia nuclear, extendida o tutor, beneficiándose de la atención parental y preservando vínculos afectivos. No deberían ser separados de su familia debido a motivos económicos u otras razones, a menos que surjan circunstancias excepcionales que afecten su bienestar o contradigan su interés superior. La separación del NNA de su familia se efectuará como medida de último recurso y extrema necesidad y deberá ser temporal, motivada y por el menor tiempo posible.

En caso de NNA no acompañados y/o separados se procurará promover la reunificación a la brevedad posible, así como la adopción de medidas de cuidado alternativo y no de carácter institucional.

P. de no detención. Art. 9 y 37 (CDN)

Se evitará la imposición de medidas y condiciones similares a la detención en perjuicio de los NNA. Por regla general, no se privará la libertad de los NNA a causa de su condición migratoria o la de sus familiares y acompañantes. Se deben considerar medidas de cuidado alternativo priorizando aquellas basadas en la familia.

P. de No devolución y no sanción por ingreso irregular. OG. N° 6 (CDN)

El trato adecuado de los NNA no acompañados y/o separados implica que los Estados respeten la obligación de no devolución ni sanción por ingreso irregular al territorio. Tampoco los trasladarán a un país en donde puedan existir peligros reales de daños irreparables para ellos/as. Para evaluar dichos riesgos debe tenerse en cuenta la edad y el sexo, así como las consecuencias para ellos/as del acto de devolución.

P. Participación. Art. 7 y 66 (Ley N° 285 de 2022)

Todos los NNA, sin distinción alguna, tienen el derecho, de acuerdo con su desarrollo y madurez, a expresar su opinión, ser escuchados y participar en todas las decisiones que les afecten. Sean estas de carácter individual, que les incumban directamente o bien, políticas y acciones que tengan un impacto más amplio, en su bienestar y desarrollo.

P. de Protección efectiva y responsabilidad estatal. Art. 6 (Ley N° 285, 2022)

Con el fin de garantizar la plena realización de los derechos de los NNA, es imperativo que las instituciones estatales tomen medidas tanto generales como específicas, ya sean de naturaleza administrativa, legislativa, judicial, consular u otras, según corresponda. Esto incluye la asignación de recursos materiales necesarios para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos de los NNA.

3. FASES Y PROCEDIMIENTO:

Teniendo en cuenta los riesgos de protección que enfrentan los NNA no acompañados y/o separados durante todas las etapas de su proceso migratorio, resulta fundamental proporcionar una respuesta institucional eficaz y oportuna, basada en un enfoque de derechos humanos y protección integral que atienda sus necesidades. Para ello, el presente protocolo propone 4 fases que interactúan entre sí y guían el proceso de identificación, registro y atención a esta población.

En cada fase, se definen los procedimientos y acciones que deben llevar a cabo los actores y otros involucrados, conforme a las competencias establecidas en la Ley N° 285 de 2022.

Identificación, registro, referencia y traslado

Identifica y registra posibles casos para referir, trasladar y poner a disposición de la autoridad de protección de niñez y adolescencia

01

Evaluación de necesidades y determinación del ISN

Autoridad de protección de niñez y adolescencia evalúa necesidades para la determinación del Interés Superior del niño/a (ISN)

02

Plan de acción y restitución de derechos

Ejecución y monitoreo permanente de medidas de protección basadas en el ISN

03

En caso de autorizar la continuidad del tránsito

Resolución administrativa

Resolución administrativa y fundamentada según las gestiones propias del caso

04

3.1 Fase I: Identificación, registro, referencia y traslado

La fase I comprende cuatro acciones clave: identificar y registrar un posible caso de niñez y adolescencia no acompañada y/o separada, para poner en conocimiento (referir) de la autoridad de protección de niñez y adolescencia: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y/o el Juzgado de Niñez y Adolescencia (JNA), y preparar el traslado del NNA ante esta.

3.1.1 Acción: Identificación y registro

Identificación preliminar y registro de un posible caso de niñez y adolescencia no acompañada y/o separada.

Autoridad responsable: Servicio Nacional de Migración (SNM), como institución de seguridad pública y de gestión administrativa[7].

Autoridades complementarias: cualquier otra autoridad pública que en el ejercicio de sus funciones identifique a NNA no acompañado y/o separado en contexto de movilidad humana; en caso de no estar el SNM.

Algunas de las autoridades estatales que podrían identificar preliminarmente a NNA no acompañados y/o separados son:

Policía Nacional o Policía de Niñez y Adolescencia

Servicio Nacional Aeronaval (SENAN)

Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) - Unidad Especializada en Asuntos de Niñez y Adolescencia (UEANA)

Alcaldías o personal de salud, educación, entre otros

7 Decreto Ley Nº 3, 2008. Art. 2 y 6.

Documento a diligenciar: formulario de identificación, registro y referencia. (Anexo III, puntos 1 al 4).

En todos los casos se procederá a poner en conocimiento de la situación, de manera inmediata, a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) para coordinar las acciones pertinentes.

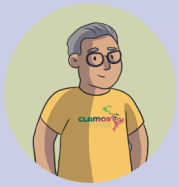
En los territorios con presencia de UEANA de SENAFRONT, el SNM refiere el caso a la UEANA para continuar el proceso.

Finalmente, en principio de corresponsabilidad, también pueden actuar otros intervinientes como:

Organizaciones no gubernamentales

Organizaciones de cooperación internacional

Actores humanitarios con trabajo en derechos humanos o de protección a la niñez



Organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil

Redes de servicios locales

Quienes también deberán informar a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) a la mayor brevedad, del posible caso identificado, a fin de coordinar las acciones pertinentes.

Observación: la identificación de los NNA no acompañados y/o separados, puede tener lugar en los sitios de ingreso regulares e irregulares del país, sean estos puntos de frontera terrestre, puertos o aeropuertos. Así como durante la realización de operativos de control migratorio o en otros lugares al interior del territorio nacional como albergues o Estaciones de Recepción Migratoria (ERM), centros de salud o atención médica; espacios de atención de organismos no gubernamentales o de cooperación, entre otros.

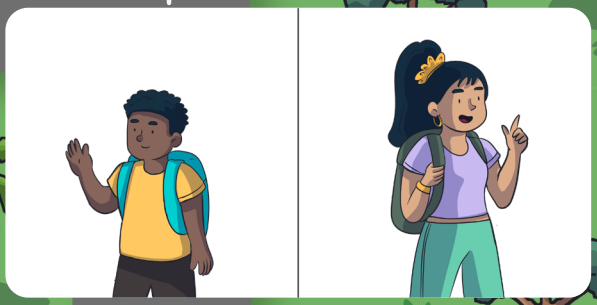
Es esencial proporcionar una explicación antes de proceder con el registro detallado de información y la recopilación de datos del NNA y de sus familiares o acompañantes que se presenten como tutores legales o habituales, en caso de haberlos. La cual debe adaptarse a la edad y etapa de desarrollo del NNA, para que sea comprensible y accesible para él o ella y también para quienes le acompañan. El objetivo es asegurar la participación informada y el asentimiento (visto bueno), para proceder con el registro de la información.

Procure mantener al NNA en un lugar adecuado y seguro, brindando confianza y tranquilidad. Mantenga siempre una comunicación asertiva e informe que el Estado panameño debe asegurar su bienestar y que por tanto, no puede continuar su tránsito hasta que la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) valore su situación.

Cualquier autoridad estatal que identifique un posible caso de NNA no acompañado y/o separado, debe llevar un registro detallado del mismo, para lo cual puede apoyarse en el ¨formulario de identificación, registro y referencia¨. (Anexo III, puntos 1 al 4).

ACCIONES CLAVE DURANTE LA IDENTIFICACIÓN

Para el análisis de cada caso, tenga en cuenta las definiciones de NNA no acompañado y/o separado contenidas en la Observación General N° 6 de 2005 del CDDN, que se encuentran al inicio de este protocolo. (Definiciones).



Las autoridades estatales solicitarán la documentación del NNA y de sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA, en caso de haberlos, para verificar que existe un vínculo (familiar, consanguíneo, legal o por costumbre) e identificar al NNA.

Si el NNA se encuentra sólo/a, existen dudas sobre dicho vínculo o se determina algún riesgo o situación que requiera protección, el NNA deberá ser dispuesto ante la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA), para que pueda efectuar la valoración de su situación.

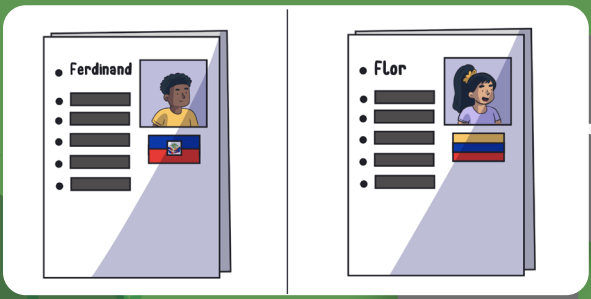
Cuando se presenten estos casos, lleve al NNA a un lugar en donde pueda continuar una conversación tranquila y segura.

Preséntese e infórmele sobre los pasos a seguir, sus derechos y genere en él o ella la confianza suficiente para que se exprese y valore que su opinión sea considerada durante todo el proceso.

En todo el diálogo tenga en cuenta la edad del NNA y su etapa de desarrollo. Resuelva sus dudas y explíquele de manera sencilla que todo lo que se hace y se hará, es importante para garantizar su bienestar y protección.

Asegure que el NNA comprenda el español o en su defecto, solicite y proporcione servicios de interpretación o traducción. Maneje formas de comunicación alternativa en casos de discapacidad (visual o auditiva) o de incapacidad para leer o escribir.

Enfatice en que es necesario que sea trasladado a otro lugar para que personal especializado en asuntos de niñez, adolescencia y familia, pueda tener una conversación más profunda y decidir qué es lo mejor para él o ella. Comente que no debe tener miedo porque está bajo la protección del Estado panameño.

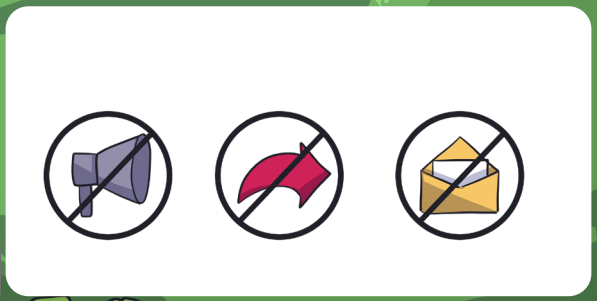


Es importante registrar y documentar cada posible caso de un NNA no acompañado y/o separado, obteniendo información sobre su nombre, sexo, edad, nacionalidad, país de procedencia, datos de su padre, madre o tutores legales o habituales y la ubicación de los mismos, o en su defecto, el último lugar donde estuvo con ellos.

Según el análisis inicial, se debe valorar preliminarmente si el caso corresponde a un NNA no acompañado y/o separado. Para ello utilice ¨formulario de Identificación, registro y referencia¨. (Anexo III, puntos 1 al 4).

Esta información será de gran utilidad para comprender la situación de cada NNA por parte de la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) y formará parte del expediente del caso.

Recuerde mantener el principio de confidencialidad durante todo el proceso.



Para la identificación de los NNA y la verificación del vínculo de quienes le acompañan, procure solicitar:

Pasaporte

Cédula de identidad personal o tarjeta de identidad

Certificado de nacimiento

Documento de viaje migratorio

Documento notarial en el cual se detallen los datos personales del NNA y la persona que tenga su tutela y/o representación legal.

Cualquier otro documento legalmente válido en su país de origen, que logre comprobar los datos personales y el vínculo (familiar, legal o por costumbre) de la persona responsable del NNA.

Recuerde: en caso que usted detecte que el NNA viaja solo o va acompañado de personas adultas a quienes no les corresponde su cuidado o tutela, es decir, es un NNA separado; o bien, ha sido víctima de graves vulneraciones a sus derechos (abuso, maltrato, violencia, explotación, entre otros) o puede estar en riesgo de serlo y necesita protección, active el procedimiento de este protocolo y refiéralo a la mayor brevedad posible a la Autoridad de Protección de Niñez y Adolescencia (SENNIAF y/o JNA) para determinar, con base en el Interés Superior de cada niño o niña, las acciones y decisiones que aseguren la protección de sus derechos, seguridad y bienestar

3.1.2 Acción: Referencia

Es comunicar a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA), sobre la existencia de un posible caso de NNA no acompañado y/o separado, a fin de llegar a acuerdos que permitan garantizar que el NNA cuente con una valoración médica y se realicen los preparativos para ser trasladado en forma segura y sea recibido por la Autoridad de Protección lo más pronto posible.

Es importante que el NNA tenga acceso a servicios de salud para una valoración inicial, cuyo parte médico debe anexarse a los documentos del caso, para ponerlos en conocimiento de SENNIAF y/o JNA.

Autoridades responsables: Servicio Nacional de Migración (SNM) y quienes participen en las acciones del proceso de referencia; como UEANA de SENAFRONT o Policía de Niñez y Adolescencia en apoyo para el traslado o bien, Ministerio de Salud para la valoración médica.

Autoridades complementarias: otros actores que podrían referenciar casos a la autoridad de protección de niñez y adolescencia, en caso de no estar el SNM, son:

Policía Nacional o Policía de Niñez y Adolescencia

Servicio Nacional Aeronaval

SENAFRONT

Alcaldías o personal de salud, educación, entre otros

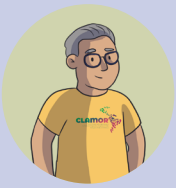
Documento a diligenciar: formulario de identificación, registro y referencia. (Anexo III, puntos 5 a 6), Oficio de referencia (Anexo IV), Parte médico (por personal de salud) y en el caso de la UEANA el Informe de novedad.

Finalmente, en principio de corresponsabilidad, también pueden actuar otros intervinientes como:

Organizaciones no gubernamentales

Organizaciones de cooperación internacional

Actores humanitarios con trabajo en derechos humanos o de protección a la niñez



Organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil

Redes de servicios locales

Recuerde: si el caso ha sido identificado por autoridades estatales complementarias u otros actores intervinientes, en zonas donde no haya presencia de SNM o de la UEANA de SENAFRONT, debe coordinar directamente con la autoridad de protección de niñez y adolescencia las acciones pertinentes para garantizar la valoración médica y el traslado del NNA.

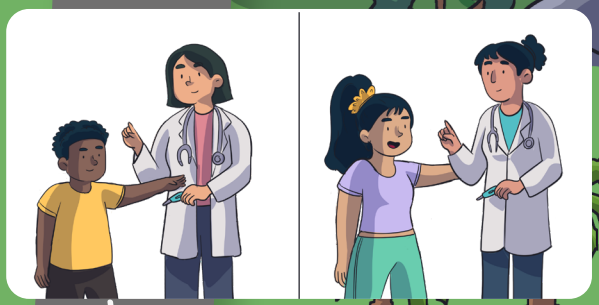
Observación: para la superación de barreras idiomáticas o de discapacidad, durante el contacto con el NNA y teniendo en cuenta su edad, contemple la posibilidad de emplear medios tecnológicos u otros recursos de apoyo para la traducción e interpretación.

ACCIONES CLAVE DURANTE LA REFERENCIA DEL NNA

En todo momento mantenga informado al NNA y a sus acompañantes, en caso que los hubiese, sobre las acciones que se están realizando, así como el lugar a dónde será trasladado y las razones que lo motivan.

En zonas con presencia de la UEANA de SENAFRONT, como las Provincias de Darién y Chiriquí, la UEANA coordinará con el SNM para recibir al NNA junto con la información consignada en el formulario de Identificación, registro y referencia. (Anexo III, puntos 1 al 4).

Luego, la UEANA, previa autorización de la autoridad de protección, realizará un traslado seguro del NNA al centro de salud más cercano, para llevar a cabo la valoración médica y obtener un certificado de salud o "parte médico", que se incorporará a la documentación del caso.

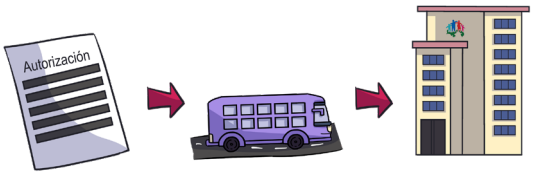


Realizará también una entrevista con el NNA y, basándose en la información recopilada y el análisis documental, elaborará el "Informe de novedad". Este informe se entregará a la autoridad de protección de niñez y adolescencia junto con la demás documentación del caso.

Finalmente UEANA, coordinará con SENNIAF y/o JNA el traslado y recepción del NNA, adjuntando la documentación recibida por parte del SNM (Anexo III, puntos 1 a 4), el parte médico y el ¨Informe de novedad¨.

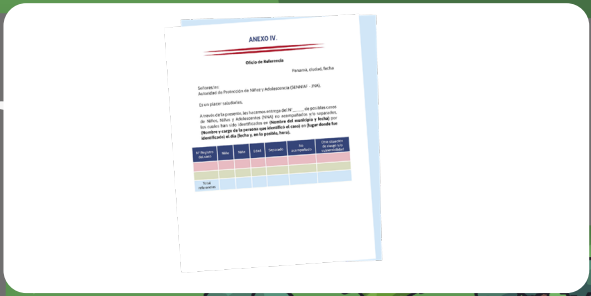
En otras regiones del país, las autoridades estatales u otros actores intervinientes que hayan identificado el caso, coordinarán con SENNIAF y/o JNA las acciones pertinentes que permitan la valoración médica y el traslado del NNA a la autoridad de protección (Anexo III, puntos 5 a 7).

En casos excepcionales donde no sea posible asegurar la valoración médica del NNA, siempre que su salud no esté en riesgo, se priorizará, bajo previa autorización, su traslado a la Autoridad de Protección de Niñez y Adolescencia.



La autoridad de protección que sea informada del caso, procederá a comunicarse con el centro de salud donde será trasladado el NNA a fin de coordinar la debida atención y valoración médica.

Prepare el "Oficio de referencia" de los casos o el caso identificado; para ello puede utilizar como guía el modelo de Anexo IV de este protocolo.



Asegure que mientras el NNA sea puesto a disposición de la autoridad de protección de niñez y adolescencia permanezca en un espacio adecuado y seguro. Atienda todas sus necesidades básicas.

Efectúe los preparativos y coordinaciones necesarias para el acompañamiento y traslado del NNA a la autoridad de protección de niñez y adolescencia.

Cuente con un directorio que contenga los datos de contacto de las autoridades de protección de niñez y adolescencia y los horarios disponibles de cada uno de ellos en su área de trabajo.

3.1.3 Acción: Traslado y disposición ante autoridad de protección de niñez y adolescencia

Se refiere a la acción de acompañar y trasladar al NNA de manera segura y expedita para ser recibido por la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA), de acuerdo con los horarios establecidos entre estas autoridades: JNA en horas hábiles y a SENNIAF en horas inhábiles.

El traslado se llevará a cabo en las primeras 24 horas a partir del momento en que se tome conocimiento del caso. De manera excepcional, atendiendo a situaciones específicas, podrá realizarse hasta dentro de las siguientes 72 horas, o bien, en razón a la distancia en donde se encuentra el NNA. El traslado inicial se circunscribe a la región o provincia donde se detecte al NNA ante la sede de la autoridad de protección.

Autoridades responsables: se recomienda que el traslado sea realizado preferentemente por la UEANA del SENAFRONT o por la Policía de Niñez y Adolescencia, como autoridades especializadas en el trato con esta población. En casos particulares, se podría considerar la intervención del Servicio Nacional Aeronaval, todo ello sujeto a la previa autorización de la autoridad de protección de niñez y adolescencia.

Autoridades complementarias: El SNM, la entidad o el actor humanitario, de cooperación, o miembros de la sociedad civil que hayan identificado el caso, seguirán las instrucciones de la autoridad de protección de niñez y adolescencia en los acuerdos para el traslado. Esta información deberá quedar debidamente registrada en el punto 7 del (Anexo III) y en el ¨Oficio de referencia¨ (Anexo IV).

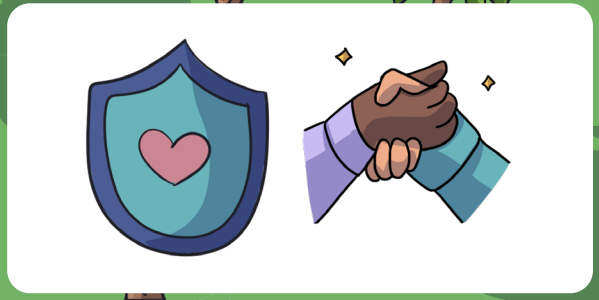
Documento a diligenciar: formulario de identificación, registro y referencia diligenciado (Anexo III), oficio de referencia (Anexo IV), Parte médico y, en el caso de la UEANA de SENAFRONT, el informe de novedad.

ACCIONES CLAVE DURANTE EL TRASLADO DEL NNA:

En todo momento mantenga informado al NNA sobre las acciones que se están realizando, así como el lugar a dónde será trasladado y las razones para ello.

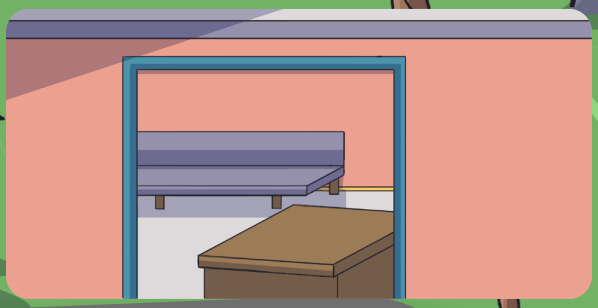
En los casos identificados en la Provincia de Darién o Chiriquí, una vez el SNM dispone al NNA a la UEANA del SENAFRONT, esta coordinará las acciones necesarias para realizar el traslado del NNA a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (JNA y/o SENNIAF) de la región o provincia donde fue detectado.

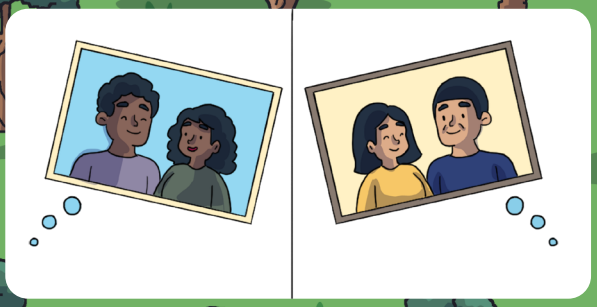
En otros puntos del país, o en caso de no contar con unidades de la UEANA del SENAFRONT ni de la Policía de Niñez y Adolescencia, las autoridades estatales complementarias que hayan identificado el caso, bajo previa autorización de la autoridad de protección de niñez y adolescencia, de manera excepcional procederán a trasladar al NNA al punto acordado con SENNIAF y/o JNA a para su recepción.



Es importante identificar y cubrir necesidades básicas del NNA, así como hacerlo sentir seguro/a y en confianza.

La autoridad de protección de niñez y adolescencia, al recibir la notificación sobre la remisión del caso, además de coordinar las acciones para su traslado y recepción, implementará medidas para garantizar que, al momento de recibir al NNA, pueda contar con un lugar o ámbito de emergencia, esto es un sitio en donde el NNA pueda quedarse y ser cuidado lejos del riesgo de daño, mientras se realiza una evaluación más completa"[8].





En este entorno, se procurará iniciar a la brevedad posible la Fase II a través de una entrevista especializada con el fin de evaluar y determinar el Interés Superior del NNA.

8 Concepto tomado del documento Procedimientos Operativos Estándar (SOP). Expediente único. Octubre 2023.

3.2 Fase II: Evaluación de necesidades y determinación del Interés Superior

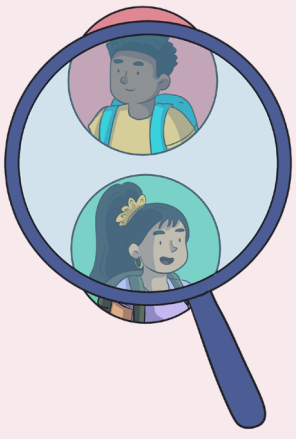
Durante esta fase, se llevará a cabo una entrevista especializada para evaluar y determinar el Interés Superior del NNA (ISN). Esta evaluación debe realizarse en un entorno seguro y tranquilo donde el NNA pueda expresarse. Además, estará a cargo de profesionales competentes, capacitados en técnicas de entrevista y derechos de la niñez y adolescencia.

De acuerdo con la Observación General N° 6 del CDDN, la determinación del Interés Superior del niño/a, requiere una evaluación detallada de su identidad y situación. Esto implica examinar aspectos como su sexo, edad, nacionalidad, crianza, aspectos étnicos, culturales y lingüísticos, así como sus vulnerabilidades y necesidades de protección especial.

Las medidas que se adopten para atender las necesidades de protección de la niñez y adolescencia no acompañada y/o separada de su familia, su orden lógico y prioridad, siempre se regirán por el principio del interés superior del niño/a.

3.2.1 Acción: Evaluación y determinación del Interés Superior del niño/a

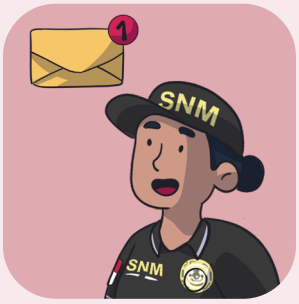
La evaluación y determinación del ISN involucra la realización de una entrevista conducida por personal especializado en derechos de la niñez y adolescencia (psicólogo/a, trabajador/a social y/o abogado/a), tanto al NNA como a los acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA.



El propósito de esta entrevista es obtener información precisa sobre la situación y el perfil del NNA, con el fin de determinar si se trata de un caso de NNA no acompañado o separado, identificar otras posibles necesidades de protección y determinar si es seguro para el NNA continuar con su tránsito migratorio o bien, si debe permanecer en el Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Todo ello a partir de un análisis debidamente fundamentado basado en el ISN y teniendo en cuenta su edad, grado de madurez y desarrollo, garantizando la participación del NNA y de los acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA.

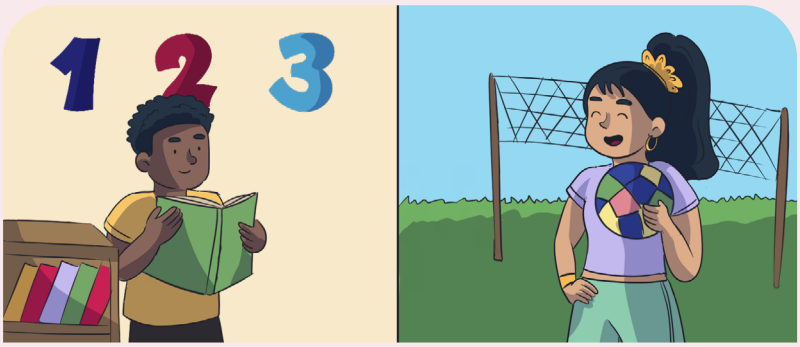
En caso que, basado en el ISN, se decida autorizar el tránsito del NNA por el país y su salida de este, se deberá formalizar dicha autorización a través de un procedimiento expedito y con la debida resolución administrativa[9]. Este proceso cerrará el expediente del caso, pasando directamente de la Fase II a la Fase IV, sin transitar por la Fase III. Todos los documentos relacionados se anexarán y formarán parte del expediente del caso de cada NNA identificado.

En virtud del artículo 181 de la ley N° 409 de 2023, SENNIAF pondrá en conocimiento del JNA los hechos y medidas de protección propuestas en las 48 horas siguientes. Así mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 187 de la Ley N° 285 de 2022, debe notificarse al SNM en caso que en virtud del ISN se considere que el NNA puede continuar su viaje y salir del país.



Autoridades Competentes: SENNIAF y Juzgados de Niñez y Adolescencia[10].

La Fase II debe ser expedita, es decir, se procurará realizar en un plazo no superior a 48 horas y, en casos excepcionales, podrá extenderse hasta 10 días[11]. En todos los casos los NNA deben ubicarse en ámbitos de cuidado de emergencia o transitorios donde estén cuidados y protegidos de riesgos.



9 Según la Resolución Administrativa N° ADM-DG-04, 2020 de SENNIAF, todas las decisiones deben basarse en un trabajo en equipo, de acuerdo con diferentes niveles de responsabilidad y capacidad de decisión entre los miembros.

10 Esta fase, en cumplimiento con los compromisos y obligaciones jurídicas internacionales, permite al Estado panameño contar con un procedimiento que valide sus acciones en garantía de la protección integral de los NNA que se encuentran en su jurisdicción. Una vez se toma la determinación del ISN según el perfil que se trate, se requiere la gestión de un plan de seguimiento para la restitución de sus derechos el cual se aborda en la fase N° III del presente documento. Ver más, CDDN. Observación General N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf y Ley N° 285, 2022. Art. 8 y 193

11 Casos excepcionales pueden incluir situaciones que impidan la realización de una entrevista a profundidad y/o afecten el derecho a la participación y a que la opinión del NNA sea tenida en cuenta en el proceso de determinación de medidas; como puede ser casos de emergencia médica que afecten a padres, madres o cuidadores del NNA o del mismo NNA, entre otras.

Esta fase incluye:

Apertura del expediente a nivel de cada Regional, el cual incorporará la recopilación de toda la información proporcionada por las autoridades o actores que identifican y refieren el posible caso. Esto debe realizarse máximo dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del caso. (Ley N° 285, 2022. Art. 198, 199, 201 y 285).

Entrevista al NNA (realizada por el trabajador/a social, psicólogo/a y/o abogado/a) y la verificación de su identidad, así como la identificación y entrevista a sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA, en caso que los hubiera. Es fundamental garantizar el derecho a ser escuchado y el derecho de participación del NNA.

Acciones para la la localización de los familiares, tutores legales o por costumbre, redes de apoyo o ente consular que pueda facilitar esta labor.

Determinación del ISN basada en el análisis efectuado.

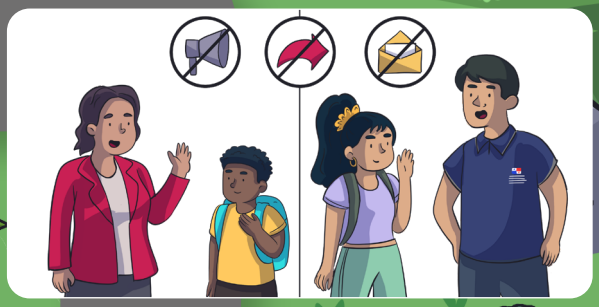
En caso de autorizar la continuidad de su viaje por considerar que el NNA se encuentra en un entorno seguro y/o se ha logrado la constatación del vínculo, se debe formalizar este acto mediante resolución fundada, la cual se anexará al expediente. Pasa directamente de fase II a fase IV (resolución administrativa que cierra el caso).

En caso de detectar que el NNA necesita servicios de cuidado y protección, se procederá a determinar, de manera inicial, las medidas de protección necesarias que orientarán la elaboración del plan de acción para el restablecimiento de sus derechos. Pasa a Fase III.

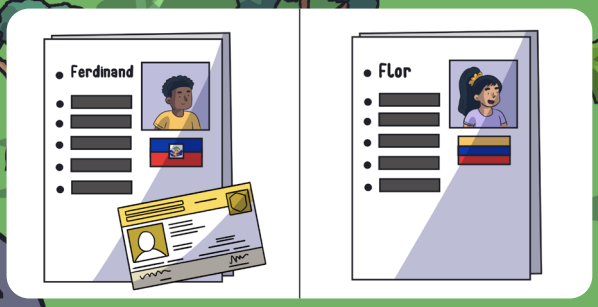
Observación: para la superación de barreras idiomáticas o de discapacidad, durante el contacto con el NNA y teniendo en cuenta su edad, contemple la posibilidad de emplear medios tecnológicos u otros recursos de apoyo para la traducción e interpretación.

ACCIONES CLAVE DURANTE LA EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL ISN

Facilitar la atención en un entorno adecuado y seguro, manteniendo la confidencialidad de la información y explicando al NNA todas las etapas del proceso. Se asegurará de garantizar la integridad del NNA en todo momento, promoviendo su participación de acuerdo con su edad, desarrollo y madurez.



Conforme al artículo 193, inciso 4 de la Ley N° 285 de 2022, el equipo técnico y especializado de SENNIAF llevará a cabo una entrevista a fondo al NNA y en caso de ser necesario, a sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA. En este proceso es importante analizar situaciones de amenaza, riesgo o perjuicio contra el cuidado, la seguridad y/o la protección de los NNA, como pueden ser el detectar posibles casos con necesidades de protección internacional o situaciones en las que el NNA sea víctima de delitos como trata o tráfico de personas, violencia sexual, entre otros. En tales casos, se requerirá una notificación inmediata y el acompañamiento del NNA en las gestiones ante el Ministerio Público.

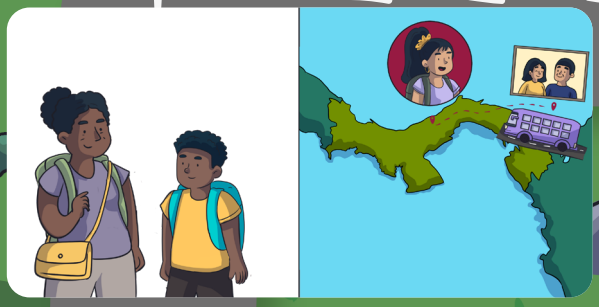


Analizar y cotejar los documentos de identidad del NNA y de sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA, así como la información obtenida durante la entrevista, a fin de comprobar el vínculo y relación de estos/as con el NNA.

Se valorará si las personas que acompañan al NNA separado, aunque no sean familiares, cuentan con la debida autorización o documentación que los acredita como tutores legales o por costumbre y/o responsables del NNA para hacer el viaje y se evaluará si en virtud del ISN es seguro que el NNA continúe el viaje con ellas/os. En caso contrario, este NNA pasaría a ser un NNA no acompañado y debe permanecer en el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, a menos que, con base al ISN y bajo resolución fundada se determine lo contrario.

Con base a las entrevistas realizadas y a la evaluación de la información individualizada, es necesario determinar si se trata de:

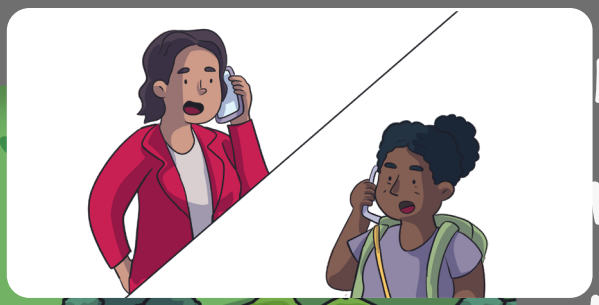
- NNA separado
- NNA no acompañado
- NNA con otras necesidades de protección o atención inmediata (considerar ante este supuesto la conexidad con otras rutas y protocolos de atención y protección según el perfil que se trate).



Si se trata de un NNA separado, se procurará bajo previa verificación individualizada y determinación del ISN, la reunificación a la mayor brevedad posible o ¨reunificación expedita¨ con sus familiares o tutores legales o responsables, para que el NNA continúe con su viaje bajo su tutela y protección, de acuerdo con el derecho de reunificación familiar.

Dicha autorización debe realizarse bajo resolución fundada la cual también se integrará al expediente administrativo[12].

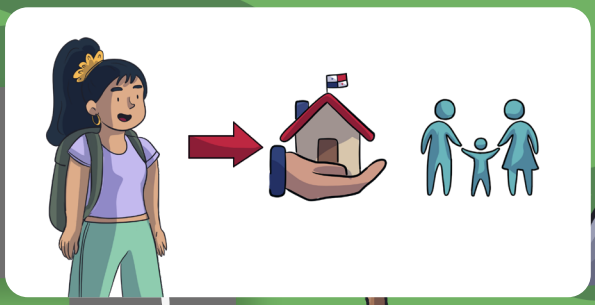
En caso de separación temporal durante la ruta migratoria en Panamá; en coordinación con las autoridades competentes se iniciará el contacto a la brevedad posible con sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA. Al llegar estos a la ERM o al punto en donde se encuentra el NNA, se inicia el proceso de verificación del vínculo y si procede, se efectúa el proceso de reunificación ¨in situ¨.



Mientras se efectúa el proceso de reunificación, ya sea con sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA que también se encuentran en tránsito o bien, que ya están en el país; el NNA debe permanecer en un lugar o ámbito de cuidado de emergencia.

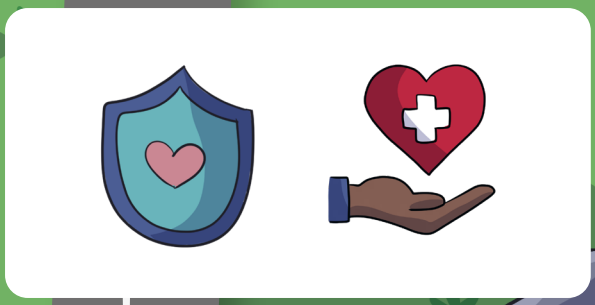
12 Basado en CDDN. Observación General, N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf.

En virtud de sus necesidades y si la reunificación familiar ¨expedita¨ no es posible, el NNA de manera provisional y hasta por 30 días máximo, será ubicado en una medida de cuidado transitorio (¨casita transitoria¨ o familia acogente), preferiblemente en la zona en donde se encuentra a fin de priorizar la reunificación "in situ".



Si al término de los 30 días no se realizó la reunificación familiar, deberá adaptarse el plan de acción y el NNA deberá ser reubicado en modalidades de cuidado alternativo de más larga duración de conformidad con la disponibilidad del servicio.

En cuanto se identifiquen necesidades urgentes de protección y salud, coordine inmediatamente la activación de las rutas conexas, las cuales deberán efectuarse de manera expedita y se desarrollarán en la fase III.



CONSIDERACIONES CLAVE DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL ISN

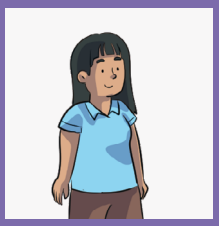
El informe de evaluación y determinación del ISN que realiza la autoridad de protección de la niñez y adolescencia procurará considerar:

Datos generales del NNA y en caso de tener familiares, de ellos y/o sus tutores legales o habituales (nombre, nacionalidad, país de procedencia, sexo, vinculo o grado de afinidad y consanguinidad, otros).

Perfil de su situación migratoria: establecer si se trata de una NNA no acompañado y/o separado y las razones de su condición.

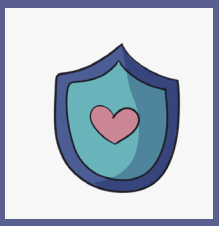
Evaluación de aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial relativos a la salud física, psicosocial y de otras necesidades de protección como las derivadas de cualquier tipo de violencia, explotación o abuso.

Registro de las actuaciones realizadas para la localización de sus familiares o tutores legales o habituales y de las alternativas familiares para contar con un análisis de las posibilidades de reunificación familiar.



Para los casos de NNA no acompañados, se procederá al nombramiento de un tutor o representante legal, según las particularidades del caso. (Ley N° 285, 2022. Art. 12).

En caso que amerite una estancia prolongada en el país, se coordinará con el SNM el proceso para su regularización migratoria.



Resumen del caso, alternativas para su protección y recomendaciones de medidas de protección.

Para mayor información, ver Resolución N° ADM-DG-004 de 2020, de SENNIAF, "Lineamientos institucionales para la Evaluación del Interés Superior del Niño en Contexto de Movilidad Humana" y el Anexo V sobre "Evaluación y determinación del ISN"

La SENNIAF deberá poner en conocimiento al Juzgado de Niñez y Adolescencia los hechos y las medidas de protección propuestas para los casos de NNA no acompañados y/o separados, en las 48 horas siguientes, para control y validación judicial. (Ley N° 409, 2023. Art. 181).

3.3 Fase III: Medidas de Restitución de Derechos y Monitoreo

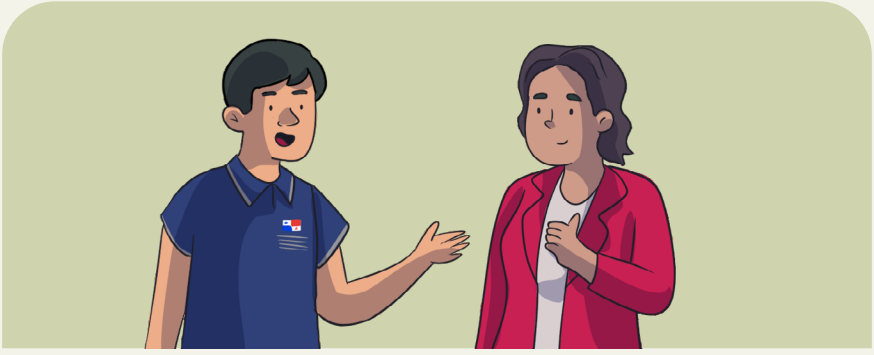
Atendiendo al art. 193 de la Ley N° 285 de 2022, las medidas de protección administrativas comprenden el conjunto de intervenciones formalizadas y legítimas para garantizar, proteger y restituir los derechos de los NNA. El orden y prioridad de estas medidas, tal y como lo reconoce la CDN, se regirán por el principio del interés superior del niño/a[13].

Estas medidas de acuerdo a la previa evaluación y determinación del ISN, serán otorgadas por la SENNIAF, las cuales deberán ser motivadas, fundamentadas y contemplarán el plan de acción y la restitución de derechos acorde al perfil y situación real del NNA[14].

3.3.1 Acción: Establecimiento y ejecución de plan de acción

La elaboración y gestión de un plan de acción es fundamental para asegurar la atención adecuada del NNA. Este plan debe ser incluido en el expediente administrativo y abordar las necesidades y recomendaciones identificadas durante la evaluación y determinación del IS del niño o la niña. Asimismo, debe garantizar la provisión directa de servicios y programas de respuesta a nivel local o central, de acuerdo con las necesidades específicas del NNA sea este no acompañado y/o separado.

Autoridades Competentes: SENNIAF (Unidad de Niñez Migrante, Refugiada y Apátrida) y Juzgados de Niñez y Adolescencia.



13 A la luz de la Observación General Nº 5, 2003, (párrs. 18 a 23), los Estados Partes de la CDN velarán por que las disposiciones y los principios del tratado queden plenamente reflejados y surtan pleno efecto jurídico en la legislación nacional pertinente y prácticas institucionales.

14 El artículo 192 de la Ley Nº 285 de 2022, determina que: "la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es la autoridad administrativa de protección especializada para la atención de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental, en presunto estado de privación de derecho a la convivencia familiar o abandono, violencia, abuso, explotación, negligencia, adoptabilidad, protección internacional, entre otras".

CONSIDERACIONES CLAVE DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL ISN

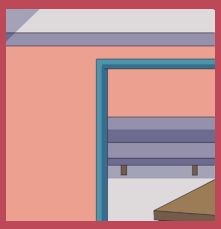
La restitución del derecho a la protección, familia y convivencia familiar, debe cumplir con los procedimientos y responsabilidades de evaluación, determinación y seguimiento del ISN. De igual modo, considerará para su ejecución los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, haciendo especial énfasis en los derechos de la niñez y adolescencia y de la niñez en movilidad.

La localización de la familia y/o acciones consulares conducentes a este fin son elementos esenciales de la búsqueda de una solución integral y adecuada que resuelva sus necesidades de protección y debe gozar de prioridad, salvo cuando el acto de localización o la forma en que ésta se realice vaya contra el ISN o ponga en peligro los derechos fundamentales de las personas que se trata de localizar o del mismo NNA.

Al establecer las medidas de protección, tomar en cuenta la coordinación institucional pertinente para el cumplimiento de la protección integral y las garantías procesales, incluyendo la definición de un tutor o representante legal para el NNA no acompañado y/o separado.

Incluir en el contenido del plan las acciones e intervenciones necesarias para minimizar riesgos y vulnerabilidades, así como garantizar sus derechos. (Acogimiento provisional, localización de familia, remisión a servicios de salud y apoyo psicosocial, educación, asegurar el derecho a la identidad y nacionalidad para los niños que nazcan dentro del país y coordinar la expedición de sus documentos de identificación u otras atenciones que demande su bienestar).

La integración y/o permanencia en el país de acogida debe basarse en un régimen jurídico estable que asegure el permiso de residencia o la regularización migratoria del NNA durante todo el tiempo de su estancia en Panamá. Para lo cual es necesaria la coordinación de acciones entre SENNIAF y SNM.



Realizar el seguimiento y monitoreo a las acciones establecidas dentro del plan de acción para el NNA, mida el progreso y adapte las intervenciones a las circunstancias cambiantes.

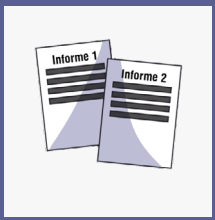
Asegurar la integridad física y psicológica del NNA durante todo el procedimiento y su ubicación y atención en un espacio adecuado. (Ley N° 285, 2022. Art. 199 inc. 1).

Considerar la incorporación del NNA en programas especializados encaminados a la atención integral, tratamiento y recuperación psicológica de víctimas o sobrevivientes de cualquier tipo de violencia o modalidades de explotación, abuso, maltrato o negligencia. (Ley N° 285, 2022. Art. 193 inc. 1).

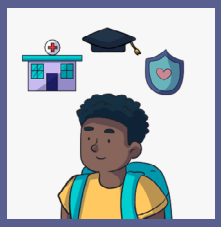
A fin de determinar su situación familiar y acciones de protección legal correspondientes, se incorporará en el plan de restitución de derechos un proceso administrativo de investigación psicosocial (Ley N° 285, 2022. Art. 193 inc. 4).

Considerar la integración del NNA en programas de acogimiento familiar o cualquier otra medida de cuidado alternativo según sus necesidades. (Ley N° 285, 2022. Art. 193 inc. 5).

Garantizar para los casos de niños/as lactantes, mujeres gestantes o con cualquier otra condición, la atención de sus necesidades mediante la articulación con cada una de las instancias para asegurar, la seguridad, salud, nutrición, desarrollo u otras. 193 inc. 5).



Durante el primer semestre se realizarán informes de seguimiento cada dos meses de las modalidades de acogimiento familiar y/o medidas de protección determinadas.



Procurar una atención diferenciada y con enfoque de niñez, que garantice los derechos de:

- Vida, crecimiento, desarrollo y salud.
- Educación, recreación y cultura.
- Protección e inclusión social.
- Participación y opinión del NNA

Aplicar un enfoque de multiculturalidad e interculturalidad en consideración del origen étnico, religioso, cultural y lingüístico del NNA.

Asegurar el respeto a la intimidad del NNA y garantice que, en las diversas modalidades en donde sean ubicados, este sea respetado.

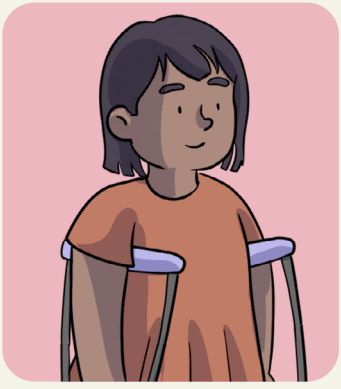
En el siguiente apartado se dan algunos elementos clave para la atención de necesidades específicas según los perfiles de protección identificados.

3.3.2 Atención de NNA separados

Tomando en consideración las pautas del apartado anterior (Establecimiento y ejecución del plan de acción), adicionalmente tenga en cuenta:

- Procurar a la brevedad posible y en coordinación con las autoridades competentes, la identificación y búsqueda activa de sus padres, familiares y/o tutores legales o responsables del NNA a fin de lograr la reunificación familiar.
- SENNIAF realizará la reunificación familiar in situ o expedita cuando se trate de separaciones provisionales o temporales ocurridas durante el trayecto migratorio. Mientras tanto, se ubicará al NNA en un ámbito de cuidado de emergencia y bajo supervisión.
- En tal caso, previa verificación del vínculo, emitirá una resolución administrativa en donde se determinen las razones sobre las cuales, y con base al ISN se le permite continuar con su viaje o bien, llegar a su lugar de destino en Panamá en compañía de sus padres, familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA.
- Dicha resolución debe integrarse al expediente el cual incluirá las consideraciones del informe de evaluación y determinación del ISN. (ver fase II. cuadro. 4: ¨Consideraciones clave del informe de evaluación y determinación del ISN¨).
- Si al término de 30 días, no se ha realizado la reunificación familiar o verificación del vínculo, se priorizará la ubicación del NNA en acogimiento familiar. En caso de no ser posible, se considerará la modalidad institucional o residencial como alternativa, de acuerdo con la disponibilidad en la zona, para dar continuidad al proceso de protección.

En caso de identificarse otras necesidades inmediatas de protección o condiciones de vulnerabilidad, se deberá coordinar con las autoridades competentes para la debida atención y gestión del caso. (ver Fase III. Puntos 3.3.4 y 3.3.5).



3.3.3 Atención de NNA no acompañados

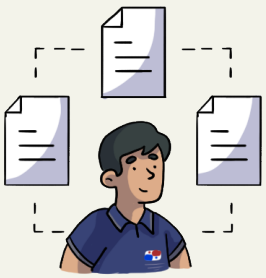
Tomando en consideración las pautas del apartado de ¨Establecimiento y ejecución del plan de acción¨, adicionalmente:

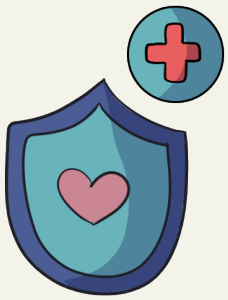
- SENNIAF en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores iniciará el contacto de los padres, familiares, y/o tutores legales o responsables del NNA ubicados en otros países o bien, en el país de origen.

- Atendidas sus necesidades inmediatas se procederá a ubicarlo/a en la modalidad de cuidado alternativo, acogimiento familiar, institucional o residencial según disponibilidad en la zona, pero priorizando las de tipo familiar.

- Se coordinarán las medidas de atención interinstitucional necesarias para cada caso, orientadas a la restitución de los derechos del NNA.

- Se garantizará que, en el diseño del plan de acción, se incluyan las necesidades de protección y determinación de cuidados, incluyendo el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales; así como las de la regularización de su estancia en el país.





3.3.4 Atención de NNA con necesidades de protección internacional o complementaria

- Basado en el análisis del ISN, si se encuentran motivos fundados de persecución o vulneración de derechos, aplique el ¨Protocolo para la identificación, referencia y atención de los NNA en busca de la condición de refugiado que requieren protección internacional¨ (2018); se remitirá a ONPAR para que inicie el proceso definido en el mismo. Lo cual debe realizarse en los primeros seis meses desde su llegada a Panamá.

- En todo momento se asegurará la protección integral, el derecho a la participación del NNA y el respeto al principio de no devolución.

- Siguiendo el principio de progresividad de derechos, este protocolo no se limita exclusivamente a la aplicación de las rutas de protección existentes, sino que contempla la posibilidad de adoptar nuevas medidas de protección humanitaria en respuesta a las necesidades identificadas por el ISN.

3.3.5 Atención de NNA víctimas de trata y tráfico de personas

Tomando en consideración las pautas del apartado de ¨Establecimiento y ejecución del plan de acción¨, adicionalmente:

- Basado en el análisis del ISN, si se identifican motivos o indicios que sugieran un posible caso de NNA víctimas de trata, tráfico o actividades conexas, se llevarán a cabo coordinaciones inmediatas con la Comisión Nacional contra la Trata de Personas para atender sus necesidades de protección, en virtud de lo establecido en la ley No 79 de 2011 sobre Trata de Personas y Actividades Conexas.

- Durante todo el procedimiento se asegurará la protección integral del NNA, así como el derecho a su participación. Adicionalmente, se atenderán todas sus necesidades inmediatas y de protección especial.

3.3.6 Otras gestiones importantes

- Acción: Brindar asistencia consular, coordinación interinstitucional y medidas de protección complementarias.

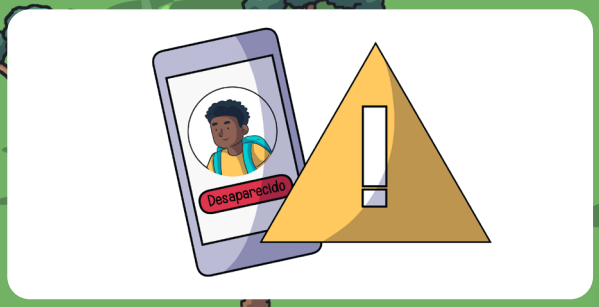
- Autoridad competente: Ministerio de Relaciones Exteriores, SENNIAF y Servicio Nacional de Migración.

ACCIONES CLAVE EN LA ASISTENCIA Y GESTIÓN CONSULAR

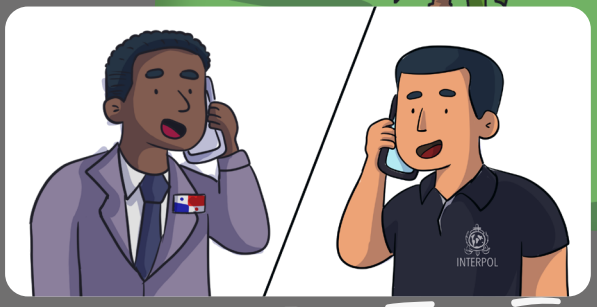
Verificar de forma inmediata la identidad, vínculo y nacionalidad, del NNA y sus familiares, tutores legales o responsables del NNA, cuando se encuentren en su país de origen o en un tercer país.

Agilizar los trámites administrativos para la obtención de los documentos de viaje o migratorios, por parte de sus padres o tutores legales, cuando la reunificación familiar se haga en Panamá.

Establecer redes consulares que permitan brindar un acompañamiento idóneo al NNA y sus familiares a fin de lograr la reunificación familiar en el país de origen; facilitando documentación, asegurando las condiciones adecuadas para el retorno del NNA en los casos que sea viable y garantizando la protección, el bienestar y el acompañamiento por parte de la institución de protección del país de origen al NNA retornado y a su familia.



Impulsar el uso de tecnologías para la búsqueda de NNA desaparecidos o con alerta amarilla en sus países de origen.



Coordinar con el Ministerio Público (Fiscalías especializadas y la Organización Internacional de Policía Criminal - Interpol) cuando proceda y se trate de NNA víctimas de delitos o desapariciones.

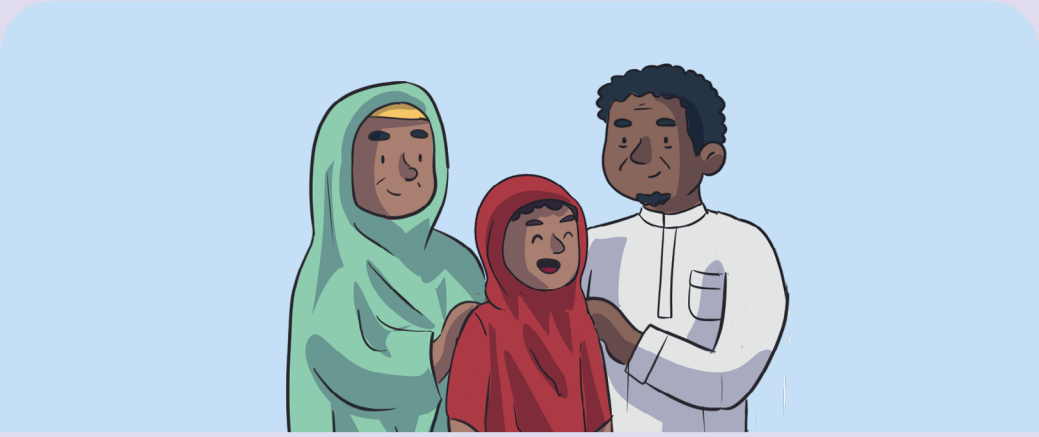
Otros, de acuerdo a las particularidades propias del caso.

3.4 Fase IV: Resolución Administrativa

El Comité de los Derechos del Niño (2005), sostiene que, el objetivo final de regular la situación de los NNA no acompañados y/o separados de su familia, es identificar una solución duradera que responda a todas sus necesidades de protección. Para ello, es necesario tener en cuenta las opiniones del NNA al atender cada una de sus necesidades de protección. Desde un enfoque basado en derechos humanos, la búsqueda de las alternativas que garanticen y restituyan sus derechos comienza con un análisis de las posibilidades de reunificación familiar[15].

En ese sentido se procurará lograr:

- Reunificación familiar
- Retorno a país de origen o a un tercer país.
- Otras medidas que garanticen y restituyan sus derechos como:
  - Adopción nacional o internacional
  - Integración en país de acogida



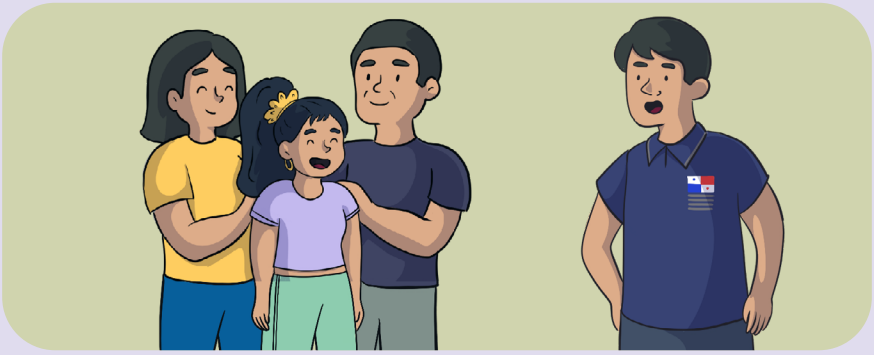
De acuerdo con el artículo 193 de la Ley N° 285 de 2022, la SENNIAF como autoridad competente en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, cuando corresponda, procederá a la ejecución del cierre del expediente, emitiendo la correspondiente resolución administrativa debidamente fundamentada.

15 Comité de los derechos del niño. Observación General N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf

Atendiendo las dinámicas propias de los NNA no acompañados y/o separados debido al contexto de movilidad en el que son identificados, la expedición de la Resolución de cierre de caso puede darse por parte de la autoridad de protección de niñez y adolescencia, al concluir la Fase II, si se determina que en virtud del ISN este se encuentra en un entorno seguro y puede continuar su viaje; o, en caso de permanecer en el sistema de protección en cualquier momento en que se logre la reunificación familiar o se brinde una alternativa que permita el disfrute de sus derechos.

3.4.1 Reunificación familiar

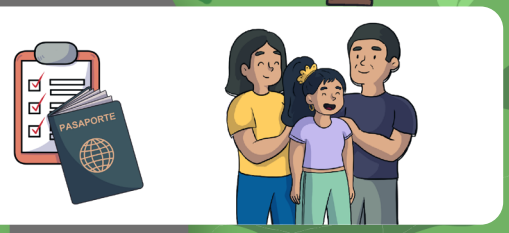
Los procedimientos de reunificación familiar se basan en el derecho a la unidad familiar. Esto implica que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar que los niños y niñas que han sido separados de sus familias en contextos de movilidad puedan reunirse con ellas de manera rápida, segura y atendiendo al ISN.



Autoridad competente: SENNIAF, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.

ACCIONES CLAVE PARA LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Se procurará iniciar el proceso de reunificación familiar tan pronto se tenga conocimiento que se trata de un NNA no acompañado y/o separado.



En caso de reunificación familiar en Panamá, se atenderán las necesidades inmediatas del NNA y se contactará con sus familiares, tutores legales o habituales a la brevedad posible, previa verificación del vínculo.

Coordinar con el SNM los permisos migratorios para sus padres, madres, tutores legales o responsables en caso que deban viajar al país para lograr la reunificación familiar.

Si no es posible la reunificación familiar en el país de origen, sea a causa de obstáculos jurídicos que impidan el retorno, sea porque la evaluación del ISN determina que no es factible esta alternativa; se procede a determinar otras medidas de protección.

Se procurará una evaluación individualizada y procedimientos ágiles en favor del NNA.

En todos los casos se debe garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales del NNA.

3.4.2 Acción: Retorno a país de origen o un tercer país

El retorno puede plantear desafíos y riesgos significativos para los NNA e implica analizar las condiciones y circunstancias que motivaron la migración y la situación del país de origen. Entre estas se encuentran: falta de seguridad, vulneraciones a los derechos humanos, la pobreza y falta de oportunidades, la violencia, los conflictos armados o la discriminación, entre otras. En este sentido, es crucial garantizar que el retorno se lleve a cabo de manera segura y sostenible, priorizando el respeto y la protección de los derechos de los NNA.

Autoridad competente: SENNIAF, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.

ACCIONES CLAVE PARA EL RETORNO A PAÍS DE ORIGEN

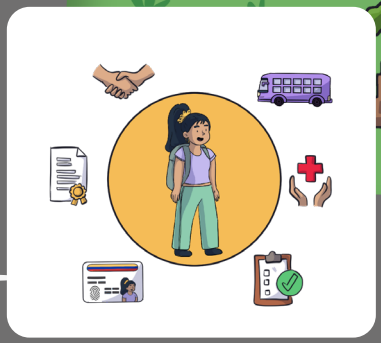
El retorno al país de origen o a un tercer país no se aplicará si existe un ¨riesgo razonable¨ de traducirse en vulneraciones de los derechos del NNA.

El reconocimiento del estatus de refugiado de un NNA representa un impedimento jurídico para el retorno al país de origen y, consecuentemente, para la reunificación familiar en dicho país.

Se garantizará el derecho a la participación del NNA durante todo el procedimiento, teniendo en cuenta su edad y etapa de desarrollo.

La consideración del retorno al país de origen o a un tercer país sólo se contemplará en principio si responde al ISN. Para evaluar esta circunstancia, de acuerdo con la OG N° 6 del CDDN, se tomarán en cuenta diversos factores, como:

- La seguridad personal y pública, así como otras condiciones socioeconómicas que el NNA experimentará al regresar.
- La existencia de mecanismos de protección para la atención individual del NNA y las opiniones expresadas por él.
- El nivel de integración del NNA en el país de acogida y el período de ausencia de su país de origen.
- El derecho del NNA a preservar su identidad, incluyendo la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.
- La conveniencia de que haya continuidad en la educación del NNA y la atención a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.



Tampoco se considerará el retorno si el NNA no cuenta con las condiciones para ser atendido por sus padres o integrantes de su familia extensa; a menos que se disponga de medidas de atención, cuidado y custodia previstas por el Sistema de Protección de Niñez del respectivo país.

En cualquier situación, la ejecución de medidas de retorno se llevará a cabo de manera segura, teniendo en cuenta las necesidades particulares del NNA y el ISN.

3.4.3 Acción: Integración en país de acogida

La integración en el país de acogida debe fundamentarse en un régimen jurídico estable que asegure el permiso de residencia o la regularización migratoria del NNA, durante todo el tiempo de su estancia en Panamá. Asimismo, es esencial determinar soluciones de protección integral para el NNA que le permitan disfrutar de su derecho a vivir en familia, garantizar su pleno desarrollo y brindar oportunidades para potenciar sus capacidades, facilitando así su transición hacia la vida adulta.

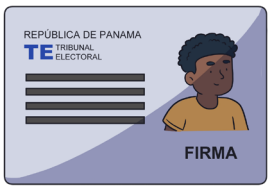
Debe preverse, al momento de llegar a la mayoría de edad, las acciones jurídicas pertinentes para garantizar su permanencia legal en el país, explorando alternativas para la adquisición de la nacionalidad, la naturalización u otras garantías constitucionales que les permita ejercer sus derechos de ciudadanía.

Así mismo, es necesario considerar los posibles casos de adolescentes con maternidad o paternidad temprana cuyos hijos nazcan en Panamá y quienes tienen también el derecho, en caso de quedarse en el país, de adquirir la nacionalidad y ejercer la ciudadanía.

Autoridad competente: SENNIAF, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.

ACCIONES CLAVE EN LA INTEGRACIÓN EN PAÍS DE ACOGIDA

La integración en el país de acogida es la alternativa principal cuando el retorno al país de origen o la reunificación familiar se revela imposible por razones jurídicas o de hecho.



Durante todo el procedimiento se debe asegurar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Toda medida de protección, incluyendo la disposición a largo plazo del NNA en modalidades de cuidado alternativo debe responder al ISN, priorizando siempre las de carácter familiar.

Procurar la coordinación interinstitucional necesaria para el disfrute y reconocimiento pleno de sus garantías y disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales.

3.4.4 Acción: Adopción nacional o internacional

La adopción nacional o internacional se presenta como una de las diversas alternativas en términos de cuidado permanente cuyo fin es restituir de manera expedita el derecho a la convivencia familiar del NNA basado en el ISN. Sólo debe considerarse después de verificar que el NNA es adoptable. En la práctica, esto implica específicamente que las acciones de localización y reunificación familiar han sido infructuosas o que los padres han otorgado su consentimiento para la adopción.

Autoridad competente: SENNIAF (Dirección Nacional de Adopciones), Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.

ACCIONES CLAVE EN PROCESOS DE ADOPCIÓN

Es esencial asegurar un proceso adecuado para la Declaratoria de Adoptabilidad, que valide la idoneidad y legalidad de la adopción.

Se dará prioridad a la adopción nacional sobre la internacional. La adopción internacional sólo se llevará a cabo cuando no sea posible la adopción a nivel nacional.

En el caso de adopciones internacionales, se aplicará la normativa nacional de protección y se utilizará como marco de referencia el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, conocido como el Convenio de La Haya, aprobado por la Ley N° 33 de 1998.

En los casos de NNA con padres desconocidos, SENNIAF tendrá un plazo de 60 días calendario para abrir el expediente y realizar las investigaciones necesarias para preparar la solicitud de declaración de NNA expósito/a; según lo dispuesto en el artículo 30 de la ley No 46 de 2013.

En todos los procedimientos de adopción debe solicitarse y valorar las opiniones del NNA, teniendo presente su edad y madurez

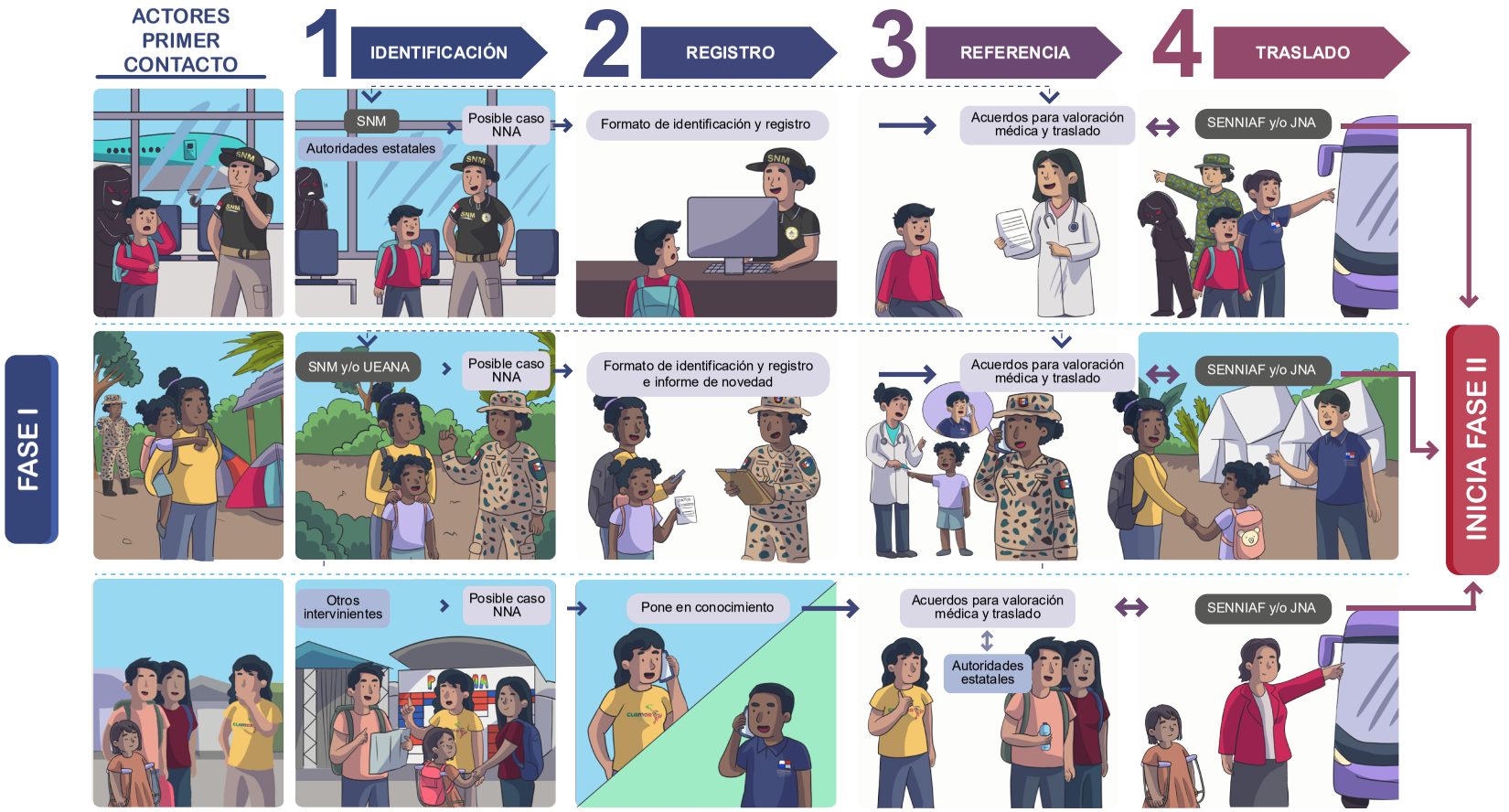
4. ANEXOS

ANEXO I.

Flujograma del Procedimiento

Protocolo para la identificación y atención a niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados en contexto de movilidad humana en Panamá

Normativa aplicable: Ley N° 285 de 2022: artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 31, 62, 63, 64, 65, 68, 122, 180, 183, 186, 187, 195.



Protocolo para la identificación y atención a NNA no acompañados y/o separados en contexto de movilidad humana en Panamá

Normativa aplicable: Ley 285 de 2022, artículos 6º, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 31, 62, 63, 64, 65, 66, 114, 122, 178, 180, 186, 187, 191, 192, 193,195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203. Ley 409 de 2023 artículo 181 que modifica el artículo 202 de la Ley 285 de 2022.

FASE II A IV

FASE I

FASE II

EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN INTERÉS SUPERIOR

SENNIAF y/o JNA

Entrevista especializada

NNA

Familiares acompañantes *Si los hubiese*

¿Puede continuar el viaje?

NO

SI

Resolución administrativa

Conocimiento de hechos Copia expediente

Notificación a

JNA

SNM

FASE III

PLAN DE ACCIÓN MEDIDA PROVISIONAL

Máximo 48 horas

Resolución administrativa

Conocimiento de hechos Copia expediente

Notificación a

JNA

SNM

Máximo 24 horas

Adopción medidas protección

Búsqueda de familiares

Contacto sistema protección

Coordinar con

Ministerio relaciones exteriores

En Panamá Hasta 30 días

En país de origen o en tercer país

¿Se logra reunificación familiar o la restitución internacional?

NO

SI

Determinación ISN

ADAPTAR PLAN DE ACCIÓN MEDIDA EXCEPCIONAL

Tres meses

Continuar búsquedas familiares

Seis meses

FASE IV

GARANTÍA Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS

Procurar durante todo el proceso

- Atención inmediata
- Ubicación en lugar adecuado
- Atención necesidades

Fase II entre 48 horas y maxímo 10 días (casos excepcionales).

Fase III empieza con plan de acción que contiene medidas de protección y restitución de derechos.

Fase IV

ANEXO II.

Lista de verificación del Expediente del NNA

A continuación, se presenta un ¨check list¨ sobre los principales documentos que deben constar en el expediente administrativo de cualquier NNA no acompañado y/o identificado en el territorio nacional:

Marcar con una ¨x¨ la información que consta en el expediente:

- ☐ Formulario de Identificación, registro y Referencia
- ☐ Oficio de referencia
- ☐ Informe de Novedad (para los casos previamente abordados por la UEANA del SENAFRONT)
- ☐ Parte médico
- ☐ Evaluación y determinación del ISN
- ☐ Resolución debidamente fundamentada de acuerdo a la DIS:
  - ☐ Autorización en la continuidad de su tránsito migratorio y salida del país
  - ☐ Permanencia en el Sistema de Protección de Panamá
  - ☐ Reunificación familiar en Panamá
  - ☐ Reunificación familiar en país de origen

ANEXO III.

Formulario de identificación, registro y referencia de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL — | SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA | MIGRACIÓN Servicio, Excelencia y Control

Formulario de identificación, registro y referencia de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados

Fecha			N° de registro del caso
D	M	A	

1. Asentimiento o consentimiento Informado

1. ¿Ha explicado claramente el procedimiento al NNA, teniendo en cuenta la edad y etapa de desarrollo en la que se encuentra? Sí ☐ No ☐	2. ¿Ha obtenido el consentimiento de la persona para compartir sus datos para fines de asistencia y protección integral? Sí ☐ No ☐	3. En caso de venir acompañado/a, ¿se ha obtenido el consentimientodel padre/madre/cuidador/a? Sí ☐ No ☐
4. Firma/huella del NNA: _____	Firma del familiar o acompañante (si lo hubiere): _____	

2. Datos generales del NNA

Apellido(s)			Nombre(s)
Fecha de nacimiento			Edad
N° de identificación			Tipo identificación
Nacionalidad			Fecha de ingreso
País de procedencia y país de destino	Procedencia:	Destino:	Contacto (celular, correo, otros)
El/la NNA:	Viaja acompañado/a de terceros ☐	Viaja solo/a ☐	Indicios de situación de riesgo / protección ☐

3. Información sobre personas con las que viaja: padres, madres, familiares y/o acompañantes (en caso de venir acompañado)

Apellido(s)			Nombre(s)
N° de documento			Nacionalidad
País de procedencia y país de destino	Procedencia:	Destino:	Contacto (celular, correo, otros)
Lugar y fecha de la separación:	En caso de haberse separado durante el trayecto, preguntar por:		
Motivo de la separación:			
Ubicación actual o último lugar conocido de sus padres, madres o cuidadores:			

4. Datos generales de la persona funcionaria que identifica o registra el caso

Apellido(s)		Nombre(s)
Cargo		Institución
Localidad	N° Celular	Correo electrónico
Descripción breve del lugar y forma en la cual el NNA fue identificado:		

5. Notificación a Autoridad de Protección de NNA y/o UEANA*

Referencia realizada por	Nombre y cargo	Institución
El NNA será recibido por	Nombre y cargo	Institución
Fecha de referencia	Lugar de recepción	

A través de: ☐ Teléfono (sólo para casos urgentes) ☐ Correo electrónico ☐ En persona ☐ Otro: _____

6. Traslado y acompañamiento a valoración médica

Coordine con Autoridad de Protección		Autorización de Autoridad de Protección	Sí ☐ No ☐
Fecha atención al NNA		Centro Médico	
Realizada por		Responsable del Traslado	Nombre y cargo
Anexa parte médico	Sí ☐ No ☐	Observaciones	

Descripción breve de los acuerdos a los que se llegan para valoración médica o en caso que no se realice, motivos que lo impiden :

7. Traslado ante Autoridad de Protección

Coordine traslado para ser recibido por Autoridad de Protección		Autorización de Autoridad de Protección	Sí ☐ No ☐
Fecha del Traslado		Medio Transporte	
Responsable del Traslado	Nombre y cargo	Funcionario que recibe NNA	Nombre y cargo
Anexa parte médico	Sí ☐ No ☐	Observaciones	

Observaciones adicionales si las hubiere:

En casos con presencia de UEANA de SENAFRONT, el SNM registra información de los puntos 1 a 4 y SENAFRONT diligencia puntos 5 a 7. Todos los demás actores institucionales registrarán toda la información y de puntos 5 a 7 lo harán en coordinación con SENNIAF y/o JNA

ANEXO IV.

Oficio de Referencia

Panamá, ciudad, fecha

Señores/as:
Autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF - JNA),

Es un placer saludarles,

A través de la presente, les hacemos entrega del N°_____ de posibles casos de niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados y/o separados, los cuales han sido identificados en **(Nombre del municipio y fecha)** por **(Nombre y cargo de la persona que identificó el caso)** en **(lugar donde fue identificado) el día (fecha y, en lo posible, hora).**

N° Registro del caso	Niño	Niña	Edad	Separado	No acompañado	Otra situación de riesgo y/o vulnerabilidad
Total referencias						

ANEXO V.

Evaluación y determinación del ISN

El Interés Superior del niño y la niña

El Interés Superior del Niño /a (ISN) es un derecho, un principio y una norma de procedimiento destinados a garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes (NNA), así como asegurar el pleno ejercicio de todos los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Este enfoque implica la erradicación de cualquier forma de discriminación basada en motivos como: nacionalidad, etnia, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra indole, posición económica, impedimentos físicos, condición migratoria propia, de sus familiares o responsables u otros criterios similares.

Evaluación y determinación del ISN:

Evaluación → Consiste en "valorar y sopesar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada situación para un NNA. Incumbe al responsable de la toma de decisiones y su personal (de ser posible, un equipo multidisplinario), además requiere contar con la participación del niño/a". (CDDN, O.G N° 6 de 2005 y Ley N°285 de 2022 art. 7).

Determinación → Hace referencia al procedimiento formal, respaldado por garantías procesales rigurosas, para identificar y determinar el interés superior del niño/a, especialmente al tomar decisiones significativas que le conciernen. Además, implica determinar las mejores medidas en términos de protección y garantía de sus derechos. (CDDN, O.G N° 6 de 2005 y Ley N°285 de 2022 art, 8 al 10).

Para ello, es importante tomar en cuenta:

- La opinión del NNA en función de su edad y madurez.
- Cuidado, protección y seguridad del NNA, priorizando la preservación del vínculo parental y el derecho a la familia.
- El derecho a la salud, y a la educación.
- La necesidad del equilibrio sobre los derechos y garantías de las relaciones.
- La necesidad de priorizar los derechos del NNA frente a los derechos de las personas adultas.
- La indivisibilidad de los derechos humanos y por ende, la necesidad de garantizar todos los derechos y principios de protección de los NNA de acuerdo con la CDN.

(CDDN, O.G N°14 sobre el ISN; Ley N°285 de 2022,art. 9).

Adicionalmente procure:

Promover una atención integral, basada en un enfoque de derechos de la infancia

Asegurar el derecho a la participación del NNA de acuerdo a su edad, crecimiento y desarrollo

Garantizar el acceso al territorio y el respeto al principio de no devolución

Prevenir, sancionar y actuar diligentemente ante cualquier tipo de violencia identificada

Diligenciar y manejar de manera segura la información del NNA y sus familiares y/o acompañantes

ANEXO VI.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Modelo guía de Resolución Administrativa - SENNIAF

ENCABEZADO

Se refiere a los datos de la institución, fecha, proceso de protección pertinente o medida de protección que se aplicará. (elementos de forma)

Resolución Administrativa N° ADM - DGxxx / Proceso de ____ / (del __ de _ de 202_)

HECHOS

Esta sección detalla los eventos y antecedentes relevantes que condujeron a la toma de decisiones, en pleno respeto y consideración al Interés Superior del Niño/a (ISN), conforme a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la ley N° 285 de 2022. Los hechos se presentarán de manera cronológica y enumerada para facilitar su comprensión. Se incluirán detalles específicos de la identidad del niño/a, así como de sus familiares o acompañantes que actúen como tutores legales o responsables del NNA

CONSIDERANDO

Se realiza un análisis de fondo considerando los elementos de hecho y derechos pertinentes al caso. Incluyendo en este apartado las medidas de restitución de derechos y el plan de acción establecido, siempre basados en el ISN. Es importante dejar claro las medidas/acciones que, con base en el ISN fueron realizadas durante la gestión del caso y en consecuencia, sustentan la decisión final o medidas de protección adoptadas. Las acciones pueden incluir entrevistas, coordinaciones consulares, interacciones con autoridades judiciales o migratorias, contacto con familiares o tutores legales, disposición de medidas de cuidado alternativo, gestiones para la regularización de su estadía, entre otras, teniendo en cuenta albergues y Estaciones de Recepción Migratoria (ERM), u otros recursos.

RESUELVE

En este apartado se presenta la decisión final o resolución del caso, fundamentada en todo el análisis previo, en estrecha concordancia con el ISN y los principios consagrados tanto en la CDN como en la Ley N° 285 de 2022. La resolución se elabora considerando los siguientes aspectos:

Reunificación Familiar en Panamá: Proceder a la reunificación del niño/a con su familia en territorio panameño, coordinando las acciones necesarias para garantizar un proceso respetuoso y seguro.

Reunificación Familiar en País de Origen: Coordinar con las autoridades del país de origen para facilitar la reunificación familiar, implementando las acciones necesarias para el retorno seguro.

Integración en país de acogida (permanencia en el Sistema de Protección): Establecer medidas para garantizar la continua protección del niño/a en el sistema, asegurando su bienestar y desarrollo.

Autorización en continuidad de tránsito migratorio y salida de Panamá: Facilitar la autorización para el tránsito migratorio y salida del territorio panameño, velando por la seguridad y protección del niño/a y bajo previa corroboración del vínculo.

Esta resolución se emite en estricto cumplimiento de las normativas nacionales, el ISN, y los principios consagrados en la CDN, asegurando la salvaguardia de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia.

Modelo de Resolución Administrativa - Autorización de Tránsito Migratorio

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Propuesta borrador

República de Panamá

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Resolución Administrativa N° ADM - DGxxx

Asunto: Autorización de Tránsito Migratorio y Salida del País

(_del _ de _ de 202_, en ___)

La Secretaría General de Niñez, Adolescencia y Familia, conforme a las disposiciones constitucionales establecidas en el artículo 56 y legales en virtud de la Ley N° 14 de 2023 y N° 285 de 2022, con el propósito de fortalecer la salvaguarda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional, procede a autorizar la continuidad de la movilidad y salida del país de (nombres y datos de identificación del NNA), en atención al siguiente análisis:

HECHOS

I. Según consta en el expediente administrativo, el pasado (fecha de identificación del NNA) el/la (nombre y apellidos de la persona funcionaria, cargo de institución), en la localidad de (punto donde identificó al NNA) registró el ingreso de / identificó a (nombre y apellidos del NNA), de nacionalidad (nacionalidad del NNA) y con documento de identificación (N° de documento).

II. Una vez identificado el NNA, el día (fecha y lugar) fue dispuesto ante (nombre de la institución, sea SENNIAF, UEANA, otros) quien notificó el caso a la autoridad de protección (JNA/SENNIAF) el (fecha y lugar), según datos que reposan en la ficha de identificación, registro y referencia y en el oficio de referencia allegada a este despacho.

III. De acuerdo con el parte médico anexado (N° de referencia médica), con fecha de (fecha y lugar); el (nombre del NNA) presenta un estado de salud _____, (sin identificar necesidades médicas o de atención especial a su favor/identificando la necesidad de atención médica, frente a la cual se realizaron las diligencias correspondientes).

IV. El día (fecha y lugar), el NNA fue presentado ante la autoridad de protección de (institución + localidad). A partir de la entrevista efectuada por el personal especializado (nombre de la persona funcionaria + cargo + institución) el día (fecha y lugar), se determina que:

A continuación, se detallan los hallazgos clave de las entrevistas que fundamentan la decisión final, considerando las interacciones tanto con el NNA, como con sus familiares y/o acompañantes que se identifican como tutores legales o responsables. La presentación de los hechos seguirá un orden cronológico y numerado, incorporando detalles específicos sobre la identidad del NNA y sus familiares o acompañantes u otros elementos relevantes de acuerdo a las particularidades del caso. Se incluirán aspectos sobre el asentimiento/consentimiento informado y el derecho de participación del NNA, sus motivos de viaje y aspiraciones, así como la evaluación de su estado físico o emocional y el vínculo con sus familiares o acompañantes. Cabe destacar que se mantendrá en todo momento la confidencialidad de la información.

CONSIDERANDO

I. Que de conformidad con los artículos 7, 192, 197, 198 y concordantes de la Ley N° 285 de 2022, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia tiene la responsabilidad de tomar las medidas pertinentes para garantizar el bienestar, la protección e integridad de los niños, niñas y adolescentes (NNA) que se encuentran en el territorio nacional, independientemente de su condición migratoria u otros elementos.

II. Que el proceso de protección tiene su génesis a partir de la notificación remitida bajo (referirse al medio por el cual fue notificado el caso a la autoridad de protección: oficio, comunicación, formulario, expediente, otros + N° de referencia) por parte de (nombre de la institución), el (fecha y lugar).

III. En este documento, (nombre de la institución) y al tenor del artículo 192 de la Ley N° 285 de 2022, pone bajo responsabilidad de esta Secretaría a (nombre y apellidos, edad, nacionalidad del NNA) con identificación N° (N° ID), quien con base a la entrevista realizada y revisión de la documentación que reposa en el expediente determina que, se encuentra en condición de (no acompañado/a o separado/a).

IV. Que la unidad familiar representa un derecho y una garantía universal en la salvaguardia de la niñez y adolescencia. Este derecho se sustenta en el reconocimiento del Interés Superior del Niño/a y su prerrogativa de vivir y desarrollarse en un entorno familiar seguro y estable, de acuerdo con los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la normativa nacional vigente.

V. Tras una evaluación integral de la situación y al llevar a cabo la determinación del interés superior del niño/a, así como la verificación del vínculo correspondiente (en caso de aplicar), se confirma que, a pesar de que el NNA se encuentre (ajustar contexto del caso: ya sea i. no acompañado o ii. separado), esta autoridad considera que la continuación de su tránsito migratorio y la salida del territorio nacional en el marco del flujo migratorio junto a (nombre de los familiares y/o acompañantes) de manera segura, responde a su interés superior, dado que (se logra la reunificación familiar / se confirma el vínculo con sus acompañantes / su entorno de movilidad es seguro / teniendo en cuenta su opinión, grado de madurez y desarrollo, desiste de la protección que le ofrece el Estado panameño / otras consideraciones que fundamentan la decisión).

VI. En virtud de lo antes señalado esta Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia:

RESUELVE:

PRIMERO: Autorizar la continuidad del tránsito migratorio y salida del territorio nacional de (nombre y apellidos del NNA y su ID), en compañía de (nombre y apellidos del familiar y/o acompañante).

SEGUNDO: Informar a las autoridades pertinentes: Juzgado de Niñez, Adolescencia y Servicio Nacional de Migración, sobre los detalles de la presente Resolución para los fines pertinentes.

TERCERO: Anexar la presente Resolución al expediente administrativo del caso y proceder al cierre del mismo, una vez que las partes hayan sido notificadas.

Notifiquese y cumplase,

_____

(Nombre, firma y sello).

(Cargo)

(Lugar y Fecha).

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

unicef | para cada infancia