

DÍA DE DEBATE GENERAL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO NACIONES UNIDAS

Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo

Pronunciamento sobre la situación del derecho a vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Prácticas de referencia y recomendaciones.

Elaborado por el HUB Regional de América Latina y el Caribe, con la revisión y aportes de jóvenes del YAT (*Young person Advisory Team for the Day of General Discussion 2020*).



Organizaciones participantes

- ALDEAS INFANTILES SOS

- DISABILITY RIGHTS INTERNATIONAL

- DONCEL

- Grupo por el derecho a vivir en familia del Movimiento Mundial por la Infancia, nodo LAC (MMI-LAC)

- IIN-OEA

- LUMOS

- Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe

- RED LATINOAMERICANA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR (RELAF)

- RED LATINOAMERICANA DE EGRESADOS DE PROTECCIÓN

Jóvenes miembros del YAT de América Latina:

Jasmín Pérez Ccasani, Argentina

Keylor Aguilar, Costa Rica

Patty Gudiño, Ecuador

El presente informe fue elaborado por organizaciones de América Latina y el Caribe con reconocido trabajo en materia de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes sin cuidados familiares, con el apoyo de jóvenes. Se presentan los principales motivos de separación de niños, niñas y adolescentes (en adelante ‘NNA’) de sus familias y el panorama de la situación de los cuidados alternativos en la región, con base en la experiencia en los países, investigaciones e informes de las organizaciones participantes. El informe ofrece ejemplos de prácticas prometedoras y recomendaciones.

Introducción

A pesar que todos los países de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, lo estipulado en los marcos normativos no se ha traducido enteramente a nivel programático y a los sistemas nacionales de promoción y protección integral de derechos de NNA. América Latina y el Caribe es la región con mayores índices de violencia y desigualdad¹; y la pandemia de Covid-19 ha exacerbado las brechas estructurales de la región, lo cual profundizó las desigualdades (CEPAL, 2020). La pobreza e inequidad en el acceso a servicios representan factores determinantes de riesgo para la estabilidad de las familias y comunidades. Ante este panorama, las respuestas estatales llegan tarde, y frente a vulneraciones graves de los derechos de NNA se responde con la separación familiar. Los esfuerzos centrados en asegurar la protección de NNA en cuidados alternativos, principalmente institucionales², vulneran otros derechos y fallan en mejorar las condiciones de vida de los/as NNA.

Factores asociados a la separación familiar o pérdida del cuidado parental de NNA

Existen aspectos socioculturales, económicos y ambientales asociados a la separación familiar (Lumos, 2021). Entre los factores socioculturales, de acuerdo con el Observatorio Regional por el Derecho a Vivir en Familia, los principales motivos de separación identificados por los Estados de la región son: el maltrato infantil, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, la

¹ La desigualdad en América Latina y el Caribe continúa siendo la más alta a nivel mundial (Ferreira, Schoch, 2020). La tasa de homicidios en las Américas es la más alta a nivel mundial, aunque con importantes diferencias subregionales y entre países (UNODC, 2019).

² A lo largo de este documento, nos referiremos al *cuidado institucional* y al *cuidado residencial* como dos mecanismos distintos de cuidado alternativo de carácter no familiar. Las *instituciones* son, generalmente, establecimientos grandes que alojan a un número elevado de NNA; su cultura y dinámica de funcionamiento no les permite prestar cuidados y atención personalizados a NNA, y se caracterizan por tener regímenes cerrados, o de contacto restringido con el entorno y la comunidad. El cuidado residencial se desarrolla en establecimientos integrados a la comunidad, con dinámicas parecidas a las de una familia y brinda cuidados personalizados a un número reducido de niños, generalmente no mayor a 8.

explotación sexual, la negligencia, la discapacidad severa, los trastornos de salud mental, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, y la ausencia de cuidador/a adulto/a por abandono, migración, o privación de libertad (Aldeas SOS, IIN-OEA; 2021). Los aspectos económicos asociados a la situación de pobreza y brechas de acceso a servicios, en algunos países, continúan siendo el principal factor de separación familiar, y es también un importante factor transversal, ya que todas las situaciones socioculturales listadas devienen con más frecuencia en la separación familiar cuando las familias están en situación de pobreza (CEN de RELAF, Tejiendo Redes Infancia y Unión Europea, 2021). Los aspectos ambientales – específicamente los efectos de fenómenos naturales y, en particular, los momentos de crisis humanitaria– también están asociados a la separación familiar y pérdida del cuidado parental (Lumos, 2021). Estas situaciones y factores muchas veces se superponen, lo que ocasiona que las comunidades y las familias enfrenten simultáneamente varias causas de vulnerabilidad, que terminan incidiendo en la probabilidad de que NNA sean separados/as de sus familias e ingresen a cuidados alternativos.

“Es la pobreza y la violencia intrafamiliar lo que hace que no se tenga el cuidado necesario. El consumo de sustancias lleva a la pobreza y la pobreza lleva a que no tengamos los insumos necesarios para vivir” Patty, Ecuador.

-Violencia contra los/as NNA

Es uno de los factores que los Estados señalan con más frecuencia como motivo de separación familiar. En ocasiones se extrae a ese/a NNA del entorno en lugar de separar a quien ejerce la agresión, trabajar con la familia para resolver los problemas subyacentes, o brindar servicios de emergencia para la permanencia de ese/a NNA con sus figuras de cuidado.

“Los programas no tienden a acompañar de la manera correcta, integral. La violencia social en América Latina es un factor clave. Hay factores culturales que afectan la crianza desde la no afectividad y esto genera que alguien no se sienta seguro/a” Keylor, Costa Rica.

-NNA separados/as de sus familias por los movimientos migratorios

Los fenómenos migratorios en Latinoamérica ponen en riesgo de separación y abandono a muchos/as NNA, y los/as NNA migrantes no acompañados/as están en una situación de mayor vulnerabilidad. A veces, los/as NNA migrantes están en cuidado alternativo junto a otros/as NNA del país de recepción, y otras veces en servicios solo para ellos/as, en *sistemas paralelos*. Los/as NNA migrantes no siempre necesitan servicios de cuidados alternativos integrales, porque algunos/as están en tránsito, esperando documentos o reencontrarse con su familia. Los servicios de cuidado alternativo deben focalizarse principalmente en los/as NNA migrantes no acompañados/as o separados/as, por un tiempo corto, mientras se busca su reintegración familiar.

Ejemplos de prácticas prometedoras:

RELAF y UNICEF cooperan con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, para expandir y consolidar el programa de acogimiento familiar, como elemento clave de la reforma del sistema de cuidado alternativo. En el marco de este proceso, están desarrollando una guía para el acogimiento de NNA migrantes, refugiados/as o solicitantes de asilo a los programas familiares.

En Perú, Aldeas Infantiles SOS, en alianza con ACNUR, implementa un proyecto de atención a familias refugiadas y migrantes con NNA, así como a adolescentes no acompañados/as o separados/as. Los objetivos del proyecto son: prevenir la separación de familias refugiadas y migrantes venezolanas en situación de riesgo y vulnerabilidad, y fortalecer los mecanismos de cuidado alternativo para adolescentes no acompañados/as.

“Los NNA migrantes no tienen posibilidades de contar con familia extendida, esto trae mucha soledad, es muy triste. Yo vine de Perú en 2012 y cuando nos dijeron que podía irme con un familiar no tenía a nadie en Argentina. Es muy difícil poder elegir si no se tienen opciones”
Jasmín, Argentina

-Condición especial de salud y discapacidad de NNA o sus cuidadores/as

Un estudio realizado por RELAF y UNICEF (2016) en 12 países demostró que los/as NNA con discapacidad están sobrerrepresentados/as en las instituciones de protección. En algunos países, entre el 80% y el 90% de los/as NNA con discapacidad residen en *macroinstituciones* para población con discapacidad, excluidos/as del contacto con sus comunidades. La participación de NNA con discapacidad en programas de prevención de la institucionalización, acogimiento familiar y adopción es inferior a la de otros/as NNA, y sus períodos de institucionalización son más prolongados.

-Servicios de residencia escolar

En la región, miles³ de NNA residen en ‘internados escolares’, aislados/as de la comunidad y con pocas posibilidades de recibir visitas frecuentes de sus familiares. Los ingresos a estas instituciones no son por medidas especiales de protección, sino por ‘ubicaciones voluntarias’ que responden principalmente a la falta de acceso a educación, salud y seguridad alimentaria en sus comunidades. Si bien estos/as NNA viven separados/as de sus familias, no son tenidos en cuenta en las estimaciones oficiales de protección, porque están bajo la responsabilidad del sector educativo (Lumos, 2021).

³En Colombia, por ejemplo, son más de 34 mil NNA, en Paraguay casi 4 mil (Lumos, 2021).

Panorama de los cuidados alternativos en América Latina y el Caribe

“Una compañera me contó que vivió en un ‘hogar’ (institución) que era enorme y las maltrataban por no rezar, les gritaban, la alimentación era muy mala. Tienes que vestirme de tal o cual manera. Tu cumpleaños pasa por alto.” Jasmín, Argentina.

Muchos países han realizado avances para superar los modelos de alojamiento de NNA en *grandes instituciones, macroinstituciones o internados*⁴ y en algunos casos para impulsar la desinstitucionalización⁵. Sin embargo, en los sistemas de protección de la región aún domina la oferta de servicios de cuidado alternativo residencial/institucional que, con frecuencia, es la primera -y única- opción de cuidado.

Existen programas de acogimiento familiar alternativo en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, su alcance es muy limitado en términos cuantitativos⁶ y presentan problemas de acceso y disponibilidad para algunos grupos específicos, como es el caso de NNA migrantes no acompañados/as; NNA con discapacidad, o adolescentes (UNICEF, 2013; Villalta y Llobet, 2018).

Hay programas que priorizan trabajar con familias con vínculos previos con los/as NNA –como la familia extensa, ampliada o comunitaria– y programas que promueven el acogimiento en familias ajenas o externas. El acogimiento en familia extensa o comunitaria permite mantener a cada NNA en su centro de vida, favorece la reintegración familiar, y los vínculos de cuidado que se establecen suelen ser más duraderos, lo que contribuye a la continuidad del cuidado, y a que la familia de origen cuente con un apoyo estable para ejercerlo.

Ejemplos de prácticas prometedoras:

⁴ Varios países han promovido el cierre de *macroinstituciones*, a veces luego de la visibilización pública de graves violaciones de derechos de niños y niñas alojados/as allí. Por ejemplo, el cierre del CREAD Playa Ancha en Chile (2019), y del Hogar Seguro Virgen de la Asunción en Guatemala (2018).

⁵ En Nicaragua, la estrategia de desinstitucionalización Programa Amor 2007-2017 logró reducir en un 80% la cantidad de NNA que vivían en instituciones, cerrar instituciones y transformar modalidades institucionales de cuidado (UNICEF, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, 2018).

⁶ Por ejemplo, en Argentina, el 86% de las medidas de protección excepcional se cumplen en acogimiento residencial y sólo el 14% en acogimiento familiar (SENAF y UNICEF, 2018).

En respuesta a la necesidad de cuidado de NNA cuyos/as padres y/o madres han migrado desde Venezuela, RELAF y UNICEF apoyaron el desarrollo e instalación de programas de abrigo en familia extensa. Los programas brindan apoyo integral a las familias: apoyo económico, atención médica y psicológica, mejoras habitacionales, etc. Estas experiencias demuestran que la familia extensa permite la seguridad, estabilidad e idoneidad del cuidado (RELAF, 2021).

Aldeas Infantiles SOS implementa un programa de vivienda asistida en 14 países de la región para jóvenes de entre 18 y 25 años, para garantizar transiciones paulatinas hacia la vida independiente. El programa les brinda vivienda segura, apoyo y seguimientos periódicos; apoyo económico, educativo y para la empleabilidad; y programas de desarrollo de capacidades y habilidades para lograr su autonomía progresiva (Aldeas Infantiles SOS, 2020).

Un aspecto de gran preocupación es la calidad de los cuidados alternativos. Existe una gran heterogeneidad en los servicios. En muchos países, el cuidado alternativo residencial/institucional es provisto, mayoritariamente, por operadores privados⁷. Incluso entre los servicios de gestión estatal se verifican la insuficiencia de recursos para el cuidado⁸ y las violaciones de derechos humanos de NNA⁹. La regulación y la supervisión de los Estados sobre la calidad de los cuidados son limitadas e inadecuadas: no se monitorea el cumplimiento de derechos de NNA, su desarrollo integral, ni sus opiniones acerca del cuidado que reciben.

“Las personas que se hacen cargo de NNA no saben qué problemas tienen o por qué están ahí. Muchas veces esperan que nos estemos muriendo para sacar una cita médica. No escuchan un ‘me duele, me siento mal’.” Patty, Ecuador.

En general, cuando los/as NNA son separados/as de su medio familiar, no se planifican ni se implementan acciones coordinadas que permitan revertir las causas de la separación. En los países se establecen plazos máximos de duración de las medidas excepcionales de protección¹⁰, pero en la práctica las revisiones periódicas no ocurren, o se reducen a una formalidad burocrática. Por eso, hay NNA que permanecen durante años, a veces toda su vida, “olvidados

⁷ Por ejemplo, en Bolivia el 82% de los establecimientos de cuidado residencial es de administración privada y en México el 89% (Red Latinoamericana de Egresados de Protección, 2020, p.60).

⁸ Ver, por ejemplo, el informe de Perú de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección (2020, p.14) y Defensoría de niñas, niños y adolescentes de la provincia de Santa Fe (2021, p.8).

⁹ Como fue verificado por el Comité de los Derechos del Niño en la investigación del Servicio Nacional de Menores de Chile, en 2018.

¹⁰ Una investigación realizada en 6 países encontró que la elaboración de planes de restitución de derechos al separar a un/a NNA de su medio familiar solo era obligatoria a nivel nacional en México, mientras que en otros países no se contemplaba, o solo parcialmente. En relación a los plazos máximos definidos para las medidas de protección excepcional, estos varían, por ejemplo, entre 24 meses (Perú), 18 meses (Brasil y Colombia) y 6 meses (Argentina). (Red Latinoamericana de Egresados de Protección, 2020).

en el sistema”¹¹. Al cumplir la mayoría de edad deben egresar, en un momento que presenta alta vulnerabilidad y que no es planificado como parte del continuo de cuidados.

En los últimos años, se han producido avances que permiten fortalecer los procesos de egreso. En particular, se destaca la ley argentina N° 27.364 (2017), que reconoce el derecho de cada NNA a ser acompañado/a durante el egreso del sistema de protección¹².

Los/as NNA tienen nula o escasa participación en las decisiones que se toman sobre sus vidas –ya que no son escuchados/as por los órganos administrativos y judiciales– y en muchos casos no se tienen en cuenta sus deseos, necesidades y opiniones en el cotidiano del cuidado alternativo. Incluso, la escasa accesibilidad a la comunicación con defensores/as impide que NNA en cuidado alternativo puedan reportar situaciones de maltrato y otras preocupaciones.

“Pensar distinto tiene consecuencias en la manera como te tratan. Esperan que te vayas para desligarse de una responsabilidad” Jasmín, Argentina.

Los colectivos de participación de adolescentes y jóvenes en cuidado alternativo y de egresados/as se han desarrollado como modo de visibilización del tema en la agenda pública y de participación e incidencia real en el mejoramiento de los cuidados alternativos. La Red Latinoamericana de Egresados de Protección promueve acciones para mejorar la calidad de los cuidados y los procesos de egreso. El grupo juvenil de Argentina de este colectivo, llamado Guía Egreso, tuvo un lugar central en la formulación e impulso de la primera ley de acompañamiento para el egreso de la región. Estos colectivos resultan especialmente valiosos al brindar opiniones informadas sobre su tránsito por los sistemas de protección, y por su interés genuino en mejorar las experiencias de los/as NNA en cuidados alternativos.

Recomendaciones:

- Implementar políticas públicas para prevenir la separación familiar: mediante transferencias directas de ingresos y oportunidades de generación de ingresos para las familias; mejorando la accesibilidad de las familias en situación de vulnerabilidad a programas de apoyo al cuidado, especialmente para la primera infancia, para NNA con discapacidad, y para NNA con condiciones particulares de salud; y generando programas comunitarios, basados en evidencia, para la prevención de las violencias intrafamiliar y de género, promoción de pautas positivas de crianza y abordajes específicos de otros factores asociados a la separación familiar.

¹¹ En la investigación citada, de 100 adolescentes y jóvenes participantes, el 37% había vivido en dispositivos de cuidado más de 10 años, y el 41% entre 4 y 9 años (Red Latinoamericana de Egresados de Protección, 2020).

¹² El Programa de Acompañamiento al Egreso creado por la Ley consiste en el acompañamiento de un/a referente afectivo/a desde los 13 años, y una asignación económica equivalente al 80% de un salario mínimo vital y móvil desde el momento de egreso y hasta los 21 años, o hasta los 25 si el/la joven continúa estudiando.

- Fortalecer la articulación intersectorial entre agentes y entidades de gobierno que tienen responsabilidad directa e indirecta en la garantía de los derechos y protección de la niñez, las comunidades y la sociedad civil, con la finalidad de lograr respuestas oportunas e integrales para prevenir el ingreso de los/as NNA a las modalidades alternativas de cuidado, y favorecer la reintegración familiar cuando se producen separaciones.
- Implementar estrategias de desinstitucionalización y limitar el cuidado alternativo residencial como último recurso y en consideración al interés superior de los/as NNA. Poner fin a la institucionalización de niños y niñas, especialmente de los menores de tres años.
- Diversificar y ampliar la oferta de servicios de cuidados alternativos. Promover los cuidados alternativos familiares, como el acogimiento familiar por familia extensa y personas allegadas de NNA, o por parte de familias ajenas, y el acogimiento familiar especializado. Desarrollar y promover soluciones habitacionales como las casas de pre-egreso o la vivienda asistida para el cuidado de adolescentes y jóvenes que no deseen integrarse a un medio familiar.
- Priorizar y aumentar progresivamente la inversión pública en servicios de cuidado alternativo familiares y reorientar los recursos del cuidado institucional hacia el cuidado familiar.
- Mejorar los procesos de toma de decisión, la planificación, la ejecución, el control y el seguimiento de las medidas de protección excepcional que implican la separación de NNA de sus familias. Garantizar la participación de NNA en todo el proceso, y los principios de necesidad e idoneidad del cuidado de acuerdo al interés superior de cada NNA.
- Garantizar la regulación y supervisión por parte del Estado del cuidado alternativo, independientemente de las fuentes de financiamiento de los servicios.
- Trazar líneas de base y realizar seguimientos periódicos del desempeño de los sistemas de protección, fundados en indicadores de bienestar y desarrollo integral de NNA, con perspectiva de géneros y étnico-cultural.
- Asegurar programas integrales de acompañamiento para adolescentes y jóvenes que egresan de los sistemas de protección, que los/as acompañen en función de sus necesidades.
- Realizar seguimientos de todos/as los/as NNA y jóvenes que egresan de los sistemas de protección, y recoger sus opiniones sobre su experiencia en cuidados alternativos.
- Formalizar espacios de participación infantil, adolescente y juvenil en el diseño, evaluación e implementación de políticas públicas a nivel nacional y regional.

ANEXO

Recursos y bibliografía

Aldeas Infantiles SOS, (2016). *Causas y Riesgos de la Pérdida del Cuidado Familiar en América Latina y el Caribe*.

Aldeas Infantiles SOS, (2020). *Guía de uso para el desarrollo de Jóvenes. Cómo garantizar la calidad de la atención y el desarrollo de jóvenes en colaboración con las juventudes*.

Aldeas Infantiles SOS e INN-OEA, (2021). *El derecho a vivir en familia en América*. Observatorio Regional Derecho a Vivir en Familia.

Aldeas Infantiles SOS Argentina, Doncel, UNICEF, (2018). *Guía de indicadores para el cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes en modalidad residencial. Hacia prácticas de cuidado en clave de derechos*.

Aldeas Infantiles SOS y Relaf, (2010). *Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo. Contextos, causas y respuestas*.

CEN de Relaf, Tejiendo Redes Infancia y Unión Europea, (2021). *Niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza residentes en Centros de Asistencia Social en México*.

CEPAL, (2020). *Panorama Social de América Latina*.

Comité de los Derechos del Niño, (2020). *Investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*. CRC/C/CHL/IR/1.

Defensoría de niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Santa Fe, (2021). *Acogimiento residencial durante la Pandemia generada por Covid-19*.

Doncel, Flacso y UNICEF, (2015). *Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales*.

Doncel, (2021). *Derecho de NNA a la vida familiar y comunitaria en América Latina- Desafíos y aportes para la transformación del cuidado en Argentina*. Observatorio de la Ley de Egreso y los derechos de jóvenes sin cuidados parentales.

Ferreira, F; Schoch, M, (2020). *Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox revisited*.

Hope and Homes for Children, (2021). *Más Allá del Cuidado Institucional: una hoja de ruta para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil destinada a los Gobiernos de América Latina y el Caribe*.

Iud, A. (2019). *La adecuación normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. Avances y deudas con la niñez*. UNICEF.

Lumos, (2021). *En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes. La institucionalización en América Latina y el Caribe*.

Red Latinoamericana de Egresados de Protección, (2020). *Más autonomía, más derechos: investigación sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en América Latina*.

Red Latinoamericana de Egresados de Protección, (2020). *Más autonomía, más derechos. Perú.*

RELAF, (2021). *Establecimiento de prácticas para el cumplimiento del derecho a vivir en familia y comunidad de niñas, niños y adolescentes en Venezuela. Reporte de resultados de un año de trabajo. Marzo 2020-Marzo 2021.*

RELAF y UNICEF, (2021). *Guía para los programas de acogimiento familiar para niñas, niños y adolescentes migrantes, refugiados y solicitantes de protección internacional, separados y no acompañados en México.*

RELAF y UNICEF, (2016). *Los últimos de la fila. Niños, niñas y adolescentes con discapacidad en instituciones residenciales en América latina y el Caribe.*

SENAF y UNICEF, (2018). *Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Actualización 2017.*

UNICEF, (2013). *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe.*

UNICEF, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, (2018). *Sistematización de experiencias del proceso de desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes en Nicaragua. Programa Amor, 2007–2017.*

UNODC, (2019). *Global Study on Homicide.*

Villalta, C. y Llobet, V., (2018). *Relevamiento y Sistematización de Programas de Cuidado Alternativo en ámbito familiar, UNICEF.*