



Consulta Pública sobre el derecho de Niños, Niñas y Adolescentes de vivir en Familia y Cuidados Alternativos del MERCOSUR

Propuesta para la construcción de Directrices Regionales

Documento de trabajo

Mayo de 2022
Departamento de Relaciones Institucionales



Introducción

En su XLIX Reunión Ordinaria del 20 de diciembre de 2015, bajo la Presidencia Pro Témpore de Paraguay, el Consejo del Mercado Común (CMC) encomendó a la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), a través de la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, “elaborar propuestas de Directrices de Garantía y Fortalecimiento del derecho de Niños, Niñas y Adolescentes en vivir en Familia y Cuidados Alternativos.” Al mismo tiempo, instruyó al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) a apoyar a la RAADH en la construcción del documento.¹ Este mandato ocurrió como consecuencia del diálogo e intercambio de experiencias llevado a cabo entre los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR en el Seminario “Cuidados Alternativos de Niños, Niñas y Adolescentes en la región: avances, dificultades y desafíos”, acontecido en noviembre de 2015 en el marco de la Comisión Permanente Niñ@sur durante la XXVII RAADH².

La primera versión de propuesta de estructura de las Directrices fue presentada por el IPPDH en la XXX RAADH, en octubre de 2017 bajo la Presidencia Pro Témpore de Brasil, y fue aprobada por las delegaciones en la Comisión Permanente Niñ@sur.³ En ese mismo año, durante los días 29 y 30 de noviembre, se llevó a cabo en la ciudad de Asunción la VI Consulta Pública del Foro de Participación Social del IPPDH sobre “Políticas Públicas Regionales para Niñas, Niños y Adolescentes”⁴. Uno de los ejes de trabajo de la Consulta fue el de “procesos de desinstitucionalización y cuidados alternativos de Niñas, Niños y Adolescentes”.

En junio de 2018, en el marco de la XXXI RAADH realizada en Paraguay⁵, el IPPDH presentó ante la Comisión Permanente Niñ@sur un cronograma de trabajo de las Directrices el cual contempló instancias de participación social y consulta a niños, niñas y adolescentes y personas expertas en la temática a fin de relevar información para la construcción del documento al tiempo de dar un marco de legitimidad al mismo.

En 2019, se presentó una nueva metodología y cronograma de trabajo reafirmando la importancia de llevar a cabo un proceso participativo de relevamiento para la construcción de las Directrices a través de una Consulta Pública Regional en la cual confluyan niños, niñas y adolescentes, autoridades de los Estados Miembros y Asociados de MERCOSUR, técnicos y

¹ MERCOSUR/CMC/ACTA Nº 02/15.

² MERCOSUR/RAAADH/ACTA Nº02/2015, Anexo VI.

³ MERCOSUR/RAAADH/ACTA Nº02/2017

⁴ Disponible en https://www.ippdh.mercosur.int/consultas_publicas/6-consulta-publica/

⁵ MERCOSUR/RAAADH/ACTA Nº01/2018

profesionales, académicos y activistas de la sociedad civil. Dicho documento fue aprobado por la Comisión Permanente Niñ@sur⁶.

Es así, que en cumplimiento al mandato otorgado por el Consejo del Mercado Común y en consonancia con la relevancia de la temática, se presenta la propuesta de Consulta Pública sobre el derecho de Niños, Niñas y Adolescentes en vivir en Familia y Cuidados Alternativos para la construcción de Directrices Regionales, en el marco de la Presidencia Pro Témpore de Paraguay.

I. Antecedentes

En el año 2005 la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH) aprobó la “Iniciativa Niñ@Sur para la promoción y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia” con el objeto de “promover la articulación de los esfuerzos nacionales orientados al cumplimiento de la Convención sobre Derechos del Niño de las Naciones Unidas; y otros instrumentos de derechos humanos universales y regionales, así como la adecuación legislativa a dichos instrumentos, preservando el interés superior del niño por encima de la nacionalidad.”⁷ Asimismo, la iniciativa busca reforzar la protección de la infancia a nivel del MERCOSUR, evaluando el establecimiento de sistemas de reporte, intercambio de experiencias, mejores prácticas y cooperación técnica, o fortaleciendo las ya existentes. Del mismo modo, la Iniciativa Niñ@Sur contempla el fomento de instancias de diálogo con la sociedad civil y actores no estatales estratégicos, entendiendo la participación de Niños, Niñas y Adolescentes en procesos de toma de decisión como un derecho humano.

Como consecuencia de ello, y, entendiendo que la cooperación regional es un elemento clave para garantizar la protección integral de la infancia y la adolescencia, en ese mismo año fue creado el Grupo de Trabajo (posteriormente convertido en Comisión Permanente) Iniciativa Niñ@Sur en el marco de la RAADH. Desde sus inicios, la temática de cuidados alternativos y el derecho de NNA a vivir en familia ha sido una prioridad entre las acciones y discusiones de la Comisión Permanente. A partir del año 2015, ello se vio reforzado a través de la incorporación de la materia al plan de trabajo 2015-2016⁸ de la Comisión en el cual se incluyó el eje temático

⁶ MERCOSUR/RAAADH/ACTA N°01/2019.

⁷ MERCOSUR/RADDHH/ACTA N° 2.

⁸ La temática de cuidados alternativos y el derecho de vivir en familia siguió presente en los subsiguientes programas de Trabajo bienales aprobados por la comisión. En el programa de trabajo actual 2022-2023 consta el eje de NNA sin cuidados parentales (derecho de vivir en familia).



“Niños/as sin cuidados parentales y procesos de desinstitucionalización”, con el objetivo de garantizar la protección de NNA sin cuidados parentales.⁹

Una de las acciones llevadas a cabo por la Comisión para dar cumplimiento a aquel eje del plan de trabajo fue el Seminario “Cuidados Alternativos de Niños, Niñas y Adolescentes en la región: avances, dificultades y desafíos”, acontecido el 24 de noviembre de 2015. De él se extrajeron importantes conclusiones en relación a los derechos y a la protección de NNA en cuidado alternativo. Entre ellas, se destacan la necesidad de reforzar la articulación entre las distintas esferas estatales y organizaciones de la sociedad civil y el testimonio de los y las adolescentes participantes del seminario que manifestaron la necesidad de trabajar la prevención de separación de la familia y, cuando se deba proceder a la separación, continuar con su fortalecimiento y prepararla para el retorno. Por otro lado, se extendieron recomendaciones en relación a la concepción de NNA como sujetos de derechos y a su participación protagónica: “generar espacios de participación para que NNA contribuyan en el diseño e implementación de políticas públicas y fortalecer los espacios entre NNA, la sociedad civil y los poderes del Estado, de modo de recuperar y compartir aprendizajes y buenas prácticas de la experiencia de cuidados alternativos.”¹⁰

En sintonía con estas recomendaciones, la articulación intergeneracional es otro de los aspectos que caracterizan el trabajo de la Comisión Permanente Niñ@Sur. En el año 2016, en el marco de la XXVIII RAADH, la Comisión aprobó la reglamentación de participación de la sociedad civil y NNA en aquella reunión¹¹. En tal sentido, las niñas, niños y adolescentes participantes de las reuniones de la Comisión también se han manifestado sobre el derecho de NNA a vivir en familia y cuidados alternativos.

Esta manifestación también estuvo presente en la VI Consulta Pública del IPPDH sobre “Políticas Públicas Regionales para Niñas, Niños y Adolescentes”¹²¹³. En el marco del grupo de trabajo sobre “procesos de desinstitucionalización y cuidados alternativos de NNA”, las personas participantes

⁹ MERCOSUR/RADDHH/ACTA Nº 01/2014, Anexo XXII.

¹⁰ MERCOSUR/RADDHH/ACTA Nº 02/2015, Anexo VI.

¹¹ MERCOSUR/RADDHH/ACTA Nº 01/2016, Anexos IV y V.

¹² La síntesis de las propuestas de la Consulta Pública fue presentada ante la Comisión Permanente Niñ@Sur y tomada en consideración para la elaboración del programa de trabajo 2017-2018.

¹³ Cabe mencionar otro antecedente relevante en lo que respecta a la participación social para la construcción de instrumentos regionales: la IV Consulta Pública del IPPDH sobre Educación y Cultura en Derechos Humanos fue una de las principales herramientas para la construcción de las Directrices para una Política de Educación y Cultura en Derechos Humanos en el MERCOSUR”, elaboradas conjuntamente por el IPPDH y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en 2016. Sistematización disponible en: https://www.ippdh.mercosur.int/consultas_publicas/4-consulta-publica/

propusieron fortalecer las redes de apoyo que permitan la apertura de las instituciones de cuidados a la comunidad; fortalecer los programas de apoyo a las familias en situación de vulnerabilidad social con el fin de prevenir situaciones de maltrato, abandono, y otras formas de violencia; promover y mejorar la capacitación a los/las técnicos/as que trabajan en las instituciones de cuidado alternativo, el ámbito de los servicios sociales, de justicia y en órganos administrativos, especialmente en el abordaje de la situación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, entre otros aspectos sustanciales¹⁴.

Adicionalmente, se destaca la constitución de la Red Sur de Crianças e Adolescentes (RedSurca), durante la XXXV RAADH en 2020, como corolario de una propuesta de la Comisión Permanente Niñ@Sur en el año 2018, aprobada dentro de su Programa de Trabajo en el año 2019. La RedSurca está conformada por organizaciones de NNA de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR y se ha constituido como una voz permanente y relevante en el marco de la Comisión Permanente promoviendo la participación de NNA en este foro regional. Es así, que en la reunión mantenida por la RedSurca en el marco de la XXXVI RAADH, en octubre de 2020, los y las adolescentes participantes elevaron recomendaciones a las y los representantes gubernamentales de Niñ@Sur entre las cuales se destacan: (i) agilizar los tiempos de adopción y fomentar programas alternativos, por ejemplo, programa de acompañamiento sin cuidados parentales; (ii) la existencia de leyes de adopción en todos los países; (iii) apoyo psicológico, económico y asesoramiento a las familias que no pueden brindar los cuidados a NNA; (iv) brindar mayor importancia a NNA que no son adoptados y que viven en las casas hogares o sufrieron vulneraciones en sus derechos, y reciban apoyo para evitar nuevas vulneraciones; (v) proteger a NNA antes y después de ser adoptados.

De tal modo, resulta evidente que la temática sobre el derecho de NNA a vivir en familia y cuidados alternativos constituye un eje fundamental en el marco de la articulación entre representantes gubernamentales y de la sociedad civil en el ámbito del MERCOSUR. Del mismo modo, responde a los compromisos internacionales asumidos por los Estados del bloque cuyo principal instrumento es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). También se destacan las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”, que toman como base los derechos contemplados tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en la CDN, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) mediante la Resolución 64/142¹⁵.

¹⁴ Para más información, consultar la relatoría de la VI Consulta Pública disponible en https://www.ippdh.mercosur.int/consultas_publicas/6-consulta-publica/

¹⁵ A/RES/64/142; 24/02/2010. Las Directrices aprobadas en el marco de Naciones Unidas hacen especial hincapié en la prevención de la necesidad de acogimiento alternativo. Por lo tanto, destacan la importancia de la promoción del cuidado parental y de la

De lo arriba expuesto, se desprende la relevancia de llevar a cabo la elaboración de las Directrices para la Garantía y Fortalecimiento del derecho de Niños, Niñas y Adolescentes de vivir en Familia y Cuidados Alternativos del MERCOSUR, de forma participativa y democrática, tomando como insumos los aportes de la población afectada, NNA, y de personas expertas de la sociedad civil y del ámbito gubernamental.

Por tal motivo, la segunda etapa¹⁶ de la elaboración de las Directrices contempla la instancia de una Consulta Pública Regional cuya propuesta se presenta a continuación.

II. Propuesta técnica para la organización de una Consulta Pública Regional para la elaboración de Directrices de Garantía y Fortalecimiento del derecho de Niños, Niñas y Adolescentes en vivir en Familia y Cuidados Alternativos

El Foro de Participación Social del IPPDH es un espacio de diálogo y reflexión del Instituto con la sociedad civil creado en 2015, en consonancia con el artículo 3 de la Decisión CMC N°14/09 y el artículo 9, c, de la Decisión CMC N°55/15. En ese marco, el IPPDH organiza **Consultas Públicas** con la participación de diversas organizaciones y movimientos sociales de la región para compartir análisis de coyuntura, profundizar temáticas relevantes y oportunas, y construir propuestas regionales de incidencia.

El Foro de Participación Social tiene como objetivos: a) fomentar la construcción de alianzas sociales amplias, que sostengan estrategias de incidencia política regional; b) facilitar y fortalecer relaciones de cooperación y diálogo entre sociedad civil y Estados con el fin de avanzar agendas de transformación en la región; c) apoyar la construcción de estrategias, mecanismos y herramientas de participación social en las políticas públicas regionales, y d) difundir y validar socialmente las estrategias y acciones del IPPDH.

Entre los años 2015 y 2020, el IPPDH ha llevado a cabo 10 Consultas Públicas en las cuales han participado, de forma presencial y virtual, más de 1000 representantes de la sociedad civil de más de 15 países¹⁷. La mayoría de las Consultas Públicas fueron organizadas conjuntamente con la

reintegración en la familia. En caso de ser necesaria una medida alternativa, las Directrices prevén lineamientos para que dicha modalidad sea realmente la adecuada.

¹⁶ La primera etapa consistió en la elaboración de la estructura de las Directrices. El documento fue aprobado en la Comisión Permanente Niñ@Sur en el marco de la XXX RAADH en el año 2017. (MERCOSUR/RAAADH/ACTA N°02/2017)

¹⁷ Temas abordados en las Consultas Públicas: (I) Agenda Estratégica del IPPDH y la elaboración del Plan de Acción 2015-2016; (II) Memoria, Verdad, Reparación y Justicia; (III) Trata de Personas; (IV) Educación y Cultura en Derechos Humanos; (V) Derechos de las Personas LGBTI; (VI) Políticas Públicas Regionales para Niñas, Niños y Adolescentes; (VII) Políticas Públicas Regionales para

Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS), con financiamiento para la participación de representantes de la sociedad civil indicados por los Estados Partes.

Las Consultas Públicas han seguido una metodología común que combina, un debate inicial amplio – en plenarias – sobre coyuntura y los avances y desafíos de las políticas nacionales y regionales y discusiones de diagnósticos y propuestas más específicas - en grupos de trabajo - a partir de algunas preguntas guía para orientar el diálogo para la construcción de una agenda social regional. La participación de las organizaciones y movimientos sociales o de cualquier persona interesada en la temática es abierta. El evento es siempre transmitido *online* y se aceptan contribuciones por escrito enviadas por correo electrónico o a través de las redes sociales del IPPDH.

El IPPDH organizará la XI Consulta Pública, en el primer semestre de 2022, en articulación con el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia de la República del Paraguay, en su carácter de Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, y en alianza con organismos pertinentes con la finalidad de promover el diálogo regional entre autoridades, técnicos y profesionales, académicos, activistas de la sociedad civil, así como los delegados de los niños, niñas y adolescentes involucrados en los diferentes procesos de consulta para la elaboración de las Directrices de Garantía y Fortalecimiento del derecho de Niños, Niñas y Adolescentes en vivir en Familia y Cuidados Alternativos.

La Consulta se desarrollará en base a una metodología participativa con el fin de recoger los puntos de vista y sugerencias de las y los participantes y personas expositoras. Se realizarán paneles conforme a los temas en el documento de Estructura de las Directrices para la Garantía y Fortalecimiento del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes de Vivir en Familia y Cuidados Alternativos que fuera aprobado en el 2017.

Los **objetivos principales** de la XI Consulta Pública son:

- Recopilar información sobre las buenas prácticas, los desafíos y las lecciones aprendidas y las medidas que deben tomarse para la garantía y el fortalecimiento del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia y en relación a los cuidados alternativos.
- Recibir propuestas para la construcción de un instrumento de política pública (Directrices).



Programación

Consulta Pública sobre el derecho de Niños, Niñas y Adolescentes en vivir en Familia y Cuidados Alternativos

Fecha: a definir

Apertura

A cargo de autoridades estatales y el IPPDH

Panel de expertos/as

A definir

Grupos de Trabajo

A definir (de acuerdo al documento del IPPDH presentado en 2017 para la construcción de Directrices)

Plenaria final y cierre

Las propuestas serán sistematizadas por el equipo técnico del IPPDH con el apoyo del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, en su carácter de Presidencia Pro Témpore de Paraguay. El documento resultante será enviado luego de la consulta, por correo electrónico, a las organizaciones y personas inscriptas para su revisión.

Las propuestas formuladas en la Consulta Pública serán presentadas ante la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, la plenaria de la RAADH y otras instancias pertinentes. El IPPDH organizará un informe final del evento que será difundido y publicado en la página web y redes sociales del Instituto.