

Estándares internacionales y recomendaciones sobre el derecho al egreso de NNAJ privados del cuidado familiar

CÁTEDRA
DE LOS DERECHOS
DEL NIÑO



ALDEAS
INFANTILES SOS

Créditos

Coordinación académica

- Clara Martínez García,
Doctora, Investigadora y Profesora, Cátedra de Derechos del Niño de la Universidad Pontificia Comillas
- Laura Barroso Gonzalo,
Investigadora, Cátedra de Derechos del Niño de la Universidad Pontificia Comillas
- Martín Anselmo Rocha Espindola,
Doctor, Investigador y Profesor, Departamento de Disciplinas Comunes en ICADE de la Universidad Pontificia Comillas

Revisión de contenido

- Jessica Ugalde,
Asesoría Regional de Desarrollo de Programas y Juventudes
- Dayan Mora,
Dirección Regional de Desarrollo de Programas y Abogacía

Coordinación de diseño

- Mónica García,
Coordinación en Comunicación y Marca
- Juan Carlos Hernández Lios
Diseño y diagramación

Aldeas Infantiles SOS Internacional
Oficina Regional de América Latina y El Caribe
2024

Contenido

III. Consideraciones introductorias

8

II. Estándares internacionales sobre el derecho al egreso del sistema de protección. Elementos integrantes y fundamentos de los estándares

10

- 1. Tabla resumen 12
- 2. Fundamento de las normas internacionales de Derechos Humanos 14
- 3. El egreso del sistema de protección como proceso 16
- 4. Estándares internacionales sobre el derecho al egreso del sistema de protección 20

- **ESTANDAR 1:**
Evaluar y determinar el interés
superior del NNA y sus
necesidades teniendo en cuenta
su edad, género, madurez y
circunstancias particulares
desde el momento en que
entra el sistema de cuidados
y durante todo el proceso
de transición **20**

- **ESTANDAR 2:**
Garantizar la participación
significativa y el empoderamiento
de NNAJ en todas las decisiones
que le afecten y muy especialmente
en la planificación de su
egreso (ap. 45 OG 21) **28**

- **ESTANDAR 3:**
Garantizar que exista una línea
ininterrumpida de apoyo integral,
planificado, constante e
individualizado a servicios
financieros, emocionales y
prácticos, a los egresados y a
sus redes para preparar la
transición a la vida
independiente **33**

- **ESTANDAR 4:**
Ofrecer un sistema de asistencia
apropiado de apoyos para el egreso
de NNAJ en situación de especial
vulnerabilidad **40**

III.Recomendaciones para el diseño normativo e institucional del derecho de nnaj al egreso del sistema de protección

45

- **1. Tabla resumen** **47**
- **2. Recomendaciones generales**
para el diseño normativo e
institucional del derecho de
NNAJ al egreso del sistema
de protecció **54**

CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS



La construcción de un marco normativo e institucional sobre el derecho al egreso debe responder a las exigencias mínimas contenidas en los documentos internacionales que resulten de aplicación, principalmente los provenientes de los órganos de las Naciones Unidas, así como otros de alcance regional LAAM.

Los estándares se conciben como un mínimo irrenunciable que todo Estado debe cumplir para garantizar un egreso del sistema de protección conforme a las exigencias de los tratados de derechos humanos. La legislación y las políticas públicas nacionales pueden ir más allá de ese contenido, mejorando dichas previsiones, pero no pueden desconocerlos en todo ni en parte.

Dichos estándares están anclados principalmente en la Convención sobre los Derechos del Niño como tratado internacional de obldo cumplimiento en materia de derechos de NNA, puesto que los procesos de egreso comienzan desde el momento en que entran en el sistema de protección. Además, adoptando el debido enfoque de derechos, el abordaje de la respuesta institucional y normativa debe poner el foco en la garantía del derecho a vivir en familia, lo que exigen fortalecer las políticas y actuaciones públicas que prevengan o eviten la institucionalización. La desinstitucionalización de NNAJ comprende, pues, ambas dimensiones: la preventiva, cuyo foco es el fortalecimiento familiar y comunitario, y la de cuidado, asegurando procesos de salida del sistema de protección ajustados a los derechos humanos. Los elementos de cada una de dichas dimensiones se articulan en torno a los cuatro principios esenciales de la Convención (aunque vayan más allá), justamente para reflejar la continuidad que debe existir en la garantía de los derechos de NNAJ en todas las etapas de sus vidas.

Con el fin de facilitar la implementación de los estándares, se formulan en segundo lugar un conjunto de recomendaciones que pretenden facilitar los procesos de incidencia e implementación efectivas del derecho al egreso de acuerdo con los anteriores estándares, de modo que su abordaje sea desde el reconocimiento de un derecho al egreso del sistema de protección y no se limite, en el mejor de los casos, a actuaciones reactivas y parciales de tintes asistenciales.

Estas recomendaciones para el diseño de los procesos de egreso deben, finalmente, ser contrastadas con los mapeos de políticas públicas nacionales de los dieciocho países LAAM objeto de este informe. Dicho análisis debe conducir a la elaboración de recomendaciones específicas por país que sean útiles a los procesos de incidencia y consiguientes transformaciones normativas e institucionales de cada país.

Seguidamente se recogen los estándares internacionales y sus elementos, así como las recomendaciones para el diseño del derecho al egreso. El análisis de cada país se adjuntará en los correspondientes anexos

**ESTÁNDARES
INTERNACIONALES
SOBRE EL DERECHO AL
EGRESO DEL SISTEMA
DE PROTECCIÓN.
ELMEMENTOS
INTEGRANTES Y
FUNDAMENTO DE LOS
ESTÁNDARES.**





1. Tabla resumen

Principios	Estándares	Elementos del estándar
Interés superior del niño	I. Evaluar y determinar el interés superior del niño y sus necesidades teniendo en cuenta su edad, género, madurez y circunstancias particulares desde el momento en que entra el sistema de cuidados y durante todo el proceso de transición.	• Priorizar la reintegración familiar siempre que sea posible, trabajando con la familia de origen mientras el NNAJ está bajo la medida de protección, siempre que ello no vaya contra su ISN • Promover medidas de cuidado en entornos familiares y comunitarios (desinstitucionalización). • Asegurar suficientes opciones de cuidado familiar y comunitario para los NNAJ que no pueden permanecer con sus familias
Derecho A ser escuchado - participación	II. Garantizar la participación significativa y el empoderamiento de NNAJ en todas las decisiones que le afecten y muy especialmente en la planificación de su egreso	• Poner a disposición de NNAJ información disponible en formatos accesibles adaptados a NNAJ sobre sus derechos y sobre los servicios a los que tienen acceso • Establecer mecanismos seguros y confidenciales para presentar quejas o comunicaciones • Garantizar que NNAJ puedan expresar sus opiniones y ser tenidas debidamente en cuenta al organizar y establecer servicios de cuidado • Establecer un consejo representativo de NNAJ para participar en la formulación y ejecución de las políticas y de las normas del centro • Proporcionar sistemáticamente formación a profesionales sobre el derecho de NNAJ a ser escuchado y a que su opinión sea tenida en cuenta en función de su edad y madurez • Desarrollar e implementar políticas que garanticen el derecho de NNAJ a participar de manera significativa en la toma de decisiones que afectan a su futuro

Derecho a la vida, el desarrollo y la supervivencia	III.Garantizar que exista una línea ininterrumpida de apoyo integral, planificado, constante e individualizado a servicios financieros, emocionales y prácticos, a los egresados y a sus redes para preparar la transición a la vida independiente.	• Revisar periódicamente las medidas adoptadas durante el cuidado alternativo • Adoptar medidas que respeten el derecho de NNAJ a la progresiva autonomía de su voluntad y la fomenten con vistas a su independencia • Proporcionar un profesional de referencia durante el cuidado alternativo y tras el egreso, preferiblemente el mismo • Proporcionar servicios de calidad, respetuosos con los derechos de NNAJ, regulados, acreditados y supervisados por el Estado (ap. 47 OG 21) • Proporcionar acceso a servicios de empleo, educación, capacitación, vivienda y apoyo psicológico • Alentar a los sectores públicos y privados a emplear a NNAJ de diferentes servicios de acogida • Promover políticas que garanticen el apoyo integral, planificado, constante e individualizado a los egresados y a sus redes (DDG recomendación 4)
No discriminación	IV.Ofrecer un sistema de asistencia apropiado para el egreso de NNAJ en situación de especial vulnerabilidad	• Evitar la institucionalización innecesaria de NNAJ con necesidades especiales o discapacidad • Coordinar la aplicación de la legislación sobre inmigración y extranjería a NNAJ migrantes que salgan de los cuidados alternativos • Cuidar la relación con la familia y el entorno de origen en el caso de egresados pertenecientes a comunidades indígenas

2. Fundamento de las normas internacionales de Derechos Humanos¹

La Declaración Universal de Derechos Humanos supone el primer reconocimiento universal de que los derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas, y que todos y cada uno de nosotros hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de derechos. Independientemente de nuestra nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición (como la edad), el 10 de diciembre de 1948 la comunidad internacional se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todos los seres humanos.

A lo largo de los años, ese compromiso se instaló en el campo del derecho, ya sea en forma de tratados, de derecho internacional consuetudinario, principios generales, acuerdos regionales o leyes nacionales, y a través de ellos se expresan y garantizan los derechos humanos. De hecho, la Declaración Universal de Derechos Humanos ha inspirado más de 80 declaraciones y tratados internacionales, un gran número de convenciones regionales, proyectos de ley nacionales de derechos humanos y disposiciones constitucionales que, en conjunto, constituyen un sistema amplio jurídicamente vinculante para la promoción y la protección de los derechos humanos.

A través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones inherentes a esos tratados. En consecuencia, el sistema jurídico interno proporciona la principal protección jurídica de los derechos humanos garantizados por el derecho internacional. Cuando los procedimientos jurídicos nacionales no solucionan las violaciones de derechos humanos, existen mecanismos y procedimientos a escala regional e internacional para atender las denuncias individuales y de grupo, con miras a velar por que se respeten, apliquen y hagan cumplir a escala local las normas internacionales en materia de derechos humanos.

- En relación con los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en adelante NNAJ) la referencia normativa de valor normativo es la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. En este texto de carácter vinculante para los Estados firmantes (en el caso de los dieciocho países analizados en este estudio, todos ellos) se encuentran las bases

¹ Tomado de <https://www.un.org/es/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law>

sobre las que construir los estándares mínimos en materia de egreso de NNAJ. "Las obligaciones generales son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación con la adopción de medidas y legislación. De lo que se trata es de hacer una lectura de los derechos la luz de cada una de las obligaciones"².

Más concretamente, en relación con los NNAJ privados del cuidado parental, a ello contribuyen de manera decisiva a nivel internacional las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (2009), la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (2019) específicamente dedicada a los NNAJ privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo y el Día de Debate General del Comité de Derechos del Niño (2021). Estos tres textos forman parte del llamado soft law, porque no tienen el mismo nivel de exigibilidad directa que un tratado internacional, pero ciertamente construyen los estándares mínimos a los que los Estados deberían ajustar sus marcos legales e institucionales y sus políticas públicas en aquellas materias que abordan.

Asimismo, cabe mencionar las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño y sus Observaciones Finales a cada Estado tras el examen periódico individual sobre su aplicación de la Convención a nivel nacional. Estas observaciones no tienen valor jurídico directo ni indirecto, pero explicitan la doctrina del Comité sobre una temática concreta (en general o con ocasión de su aplicación a un Estado concreto). En el caso de este informe, aunque el Comité no ha publicado ninguna Observación General sobre el grupo de NNAJ, ha asumido de manera explícita las Directrices de Naciones Unidas como el estándar exigible en relación con los NNAJ privados del cuidado parental, explicando su alcance y recomendando su aplicación en todos los Estados.

"El énfasis puesto en la identificación de obligaciones y la lectura de los derechos en su contexto, encuentra sentido cuando el debate sobre los derechos humanos se mueve de la mera conceptualización hacia su implementación, esto es, de la pregunta sobre el qué hacia el quién y cómo

deben realizarse los derechos"³. Esto es lo que sucede con un aspecto fundamental de la vida de los NNAJ privados del cuidado parental, como es el egreso. La Convención de los Derechos del Niño establece como ámbito subjetivo de aplicación a todas las personas menores de edad, es decir, hasta los dieciocho años. En consecuencia, quedan fuera de su aplicación quienes alcanzan la mayoría de edad, como sucede con los egresados del sistema de protección. Sin embargo, la respuesta normativa, política e institucional que el Estado debe dar a ese grupo social se enraíza en la Convención sobre los

² S. Serrano, Los estándares internacionales de derechos humanos: un sistema de derechos en acción, México, 2013, p. 23 https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_EstandaresInternacionalesDH1aReimpr.pdf

³ S. Serrano, Los estándares internacionales de derechos humanos: ..., op. cit., pág. 25.

Derechos del Niño, toda vez que el egreso no se concreta en el instante en el que la persona alcanza la mayoría de edad, sino que comienza mucho antes,

en el momento en el que el NNAJ entra en el sistema de protección, y ahí sí que son plenamente aplicables los principios de la Convención y exigibles todos sus derechos. La modulación de su alcance va a venir determinada por un elemento fundamental, un elemento teleológico o finalístico: la reintegración familiar o la reinserción social del NNAJ. Este objetivo despliega hacia atrás, como un “retrotiming” unos efectos jurídicos que deben contemplarse en cada decisión que se adopta mientras el NNAJ está en el sistema de protección, con plena sujeción a los cuatro ejes: interés superior del niño, derecho a ser escuchado, derecho a la vida, el desarrollo y la supervivencia y derecho a la no discriminación.

En suma, entendemos que es ese corpus normativo internacional el que sirve de referencia para identificar los estándares mínimos en materia de egreso del sistema de protección que permitan el cumplimiento adecuado de los textos internacionales y la garantía de los derechos humanos de este grupo social.

3. El egreso del sistema de protección como proceso

Los NNAJ pueden salir del sistema de protección de muchas maneras y en muy distintos momentos. Sin embargo, esta cuestión, determinante para la vida de estas personas, solo suele ser contemplada a nivel legal y político de manera tangencial y para referirse al “destino” al que irán los NNAJ, la familia de origen o la sociedad, como si este hecho estuviera desconectado de lo vivido mientras han estado bajo la tutela del Estado ni existiera responsabilidad alguna respecto de estas personas por parte de quien ejerció como responsable legal de ellas.

Los textos internacionales antes mencionados avalan un entendimiento del egreso como un proceso y no como un hecho que sucede de modo abrupto en la vida de los NNAJ privados de su medio familiar. Consecuentemente, hemos de anclar su definición y alcance en los principios y derechos reconocidos en la Convención y construir las subsiguientes obligaciones de los estados a partir de los estándares internacionales asumidos por los órganos de derechos humanos y reflejados en los textos antes mencionados. De acuerdo con lo anterior, hemos identificado los estándares sobre egreso conforme a los cuatro principios fundamentales recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde ahí y analizando los documentos

internacionales en lo que se refieren a los NNAJ que egresan del sistema, hemos identificado los elementos concretos de dichos estándares que pueden vincularse a cada uno de esos principios. De este modo queda reflejada la continuidad que debe existir entre los cuidados y de la protección los que tienen derecho las personas menores de edad y los necesarios apoyos que deben recibir para transitar hacia una vida independiente. Cuáles son estos apoyos y la obligación del Estado de proporcionarlos son dos cuestiones que ya aparecen en las Directrices, la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 2019 y el Día de Debate General de 2021 asumiendo la necesidad de garantizar unos y otros de manera ininterrumpida (aunque diferenciada).

Respecto de los apoyos al egreso y su configuración como derecho es necesario precisar que encuentran el mismo fundamento, aunque no el mismo alcance que los cuidados y protección a los que tienen derecho los NNAJ:

- Los Estados tienen la obligación del Estado de proteger, respetar y promover los derechos humanos. Cuando se trata de las personas menores de edad el alcance de dicha obligación se contempla en la Convención, pero dicha obligación no desaparece cuando alcanzan la mayoría de edad. Lo que ocurre ahí es que la fórmula jurídica (guarda o tutela) decae porque las personas alcanzan jurídicamente la plena capacidad de obrar, pero no decae la necesidad de contar con apoyos para que esas decisiones les permita efectivamente transitar hacia la vida independiente, configurándose como una obligación de los Estados el proporcionarlos, obligación que ha de corresponderse con el correlativo derecho subjetivo a obtenerlo, debidamente reconocido en una norma con rango legal. Que no sea posible extender la fórmula jurídica bajo la cual se enmarcan las obligaciones de cuidado y protección del Estado hacia los NNAJ que han sido separados de sus familias no significa que la obligación que la sustenta pierda vigencia cuando esas mismas personas alcanzan la mayoría de edad. El elemento teleológico o finalista de toda medida de protección (reintegración familiar o, si esta no es posible, reinserción social),⁴ debe orientar las acciones concretas que se adopten respecto de esa persona más allá de la mayoría de edad, puesto que este hecho (cumplir 18 años) no garantiza por sí solo que los NNAJ puedan valerse por sí mismos por el hecho de hacerse mayores de edad. Si el Estado es el corporate parent y durante la medida de protección ejerce exactamente las mismas potestades y facultades que los responsables parentales biológicos, nada justifica que deje de tener responsabilidad

4. Ap. 130 Directrices: "Las agencias y los centros de acogida deberían aplicar unos criterios de actuación claros y ejecutar los procedimientos acordados relativos a la conclusión programada o no de su trabajo con los niños con objeto de velar por la reinserción social o el seguimiento adecuados. Durante todo el período de acogida, dichas agencias y centros deberían fijarse sistemáticamente como objetivo la preparación del niño para asumir su independencia e integrarse plenamente en la comunidad, en particular su preparación para la vida cotidiana y el trato social, que se fomenta mediante la participación en la vida de la comunidad local"

sobre dichas personas al alcanzar la mayoría de edad, como no la pierden los responsables parentales respecto de sus hijos e hijas biológicas que viven con ellos. La obligación de dar apoyo a NNAJ más allá de la mayoría de edad se fundamenta, por analogía, en la relación especial que el Estado (corporate parent) ha ejercido hasta ese momento, en todo equivalente a la de los padres respecto de sus hijos e hijas (en estos por filiación; en el caso el Estado, como tutor). Las leyes civiles establecen la obligación de las familias de continuar prestando apoyos a los hijos e hijas mayores de edad hasta que sean capaces de valerse por sí solos (en algunos casos incluso fijando una edad máxima), por lo que nada justifica que esto no sea así análogamente respecto de las personas jóvenes que egresan. Del mismo modo que en el plano del Derecho de familia, el Estado debe contar con una legislación que regule la obligación de seguir dando los apoyos necesarios a quienes él mismo ha cuidado y protegido hasta que sea posible su efectiva vida independiente como correlato lógico del derecho a obtenerlos, que, como se ha dicho, se contempla en los textos internacionales. En este sentido se expresa la OG 21: "Los Estados deben comprometerse a hacer efectivos los derechos humanos más allá de la infancia. En particular, deben garantizar mecanismos de seguimiento para los niños en entornos de cuidado alternativo y para los niños de la calle en su transición a la edad adulta cuando cumplen 18 años, a fin de evitar el cese repentino del apoyo y los servicios" (apartado 16).

- El alcance y contenido de los apoyos no serán los mismos que los contemplados en la CDN para las personas menores de edad porque el hecho de haber alcanzado la mayoría de edad los hace plenamente capaces de regir sus vidas tomando sus propias decisiones sin necesidad de complementos jurídicos, ni sus derechos serán los que garantiza la CDN para las personas menores de edad. Los NNAJ pasan del derecho a recibir cuidados y protección a la necesidad de ver garantizados los apoyos adecuados para alcanzar una vida independiente⁵. Ese cambio tampoco ocurre de manera abrupta, sino que se configura como un proceso basado en los principios de la CDN, la autonomía progresiva de la voluntad y las capacidades evolutivas de NNAJ mientras están bajo la tutela del Estado y el fin último de lograr bien la reintegración familiar, bien su reinserción social si lo anterior no fuera posible ni acorde al interés superior del NNAJ. Para este segundo caso, la legislación nacional, en este punto, debe regular el derecho al egreso partiendo del concepto de apoyo integral que se desarrolló el Día de Debate General el Comité de Derechos del Niño de 2021.

⁵ Directrices: "27. Los principios enunciados en las presentes Directrices también son aplicables, según convenga, a los jóvenes que ya se encuentran en acogimiento alternativo a la propia familia y que necesitan que se les siga brindando atención o apoyo durante un período transitorio después de haber alcanzado la mayoría de edad conforme al derecho aplicable".

Teniendo en cuenta lo anterior, se enuncian a continuación los estándares mínimos sobre egreso que deben estar presentes en todo marco normativo e institucional estatal de acuerdo con lo establecido a nivel internacional por los órganos de las Naciones Unidas, tanto su Asamblea General como el Comité de los Derechos del Niño.

4. Estándares internacionales sobre el derecho al egreso del sistema de protección:

Principio:

Interés superior del niño

ESTÁNDAR 1:

Evaluar y determinar el interés superior del NNA y sus necesidades teniendo en cuenta su edad, género, madurez y circunstancias particulares desde el momento en que entra el sistema de cuidados y durante todo el proceso de transición

- **Priorizar la reintegración familiar siempre que sea posible, trabajando con la familia de origen mientras el NNA está bajo la medida de protección, siempre que ello no vaya contra su ISN**
- **Promover medidas de cuidado en entornos familiares y comunitarios (desinstitucionalización).**
- **Asegurar suficientes opciones de cuidado familiar y comunitario para los NNAJ**

- El artículo 3 de la CDN recoge el interés superior de NNAJ como una consideración primordial, también respecto de NNAJ en el sistema de protección. Esta previsión se traduce en que todas las decisiones que afecten a una persona menor de edad deben evaluar y determinar su interés superior, tal como expone la Observación General Número 14 del CRC: “La obligación de los Estados de tener debidamente en cuenta el interés superior del niño es un deber general que abarca a todas las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos que se ocupen de los niños o les afecten. Aunque no se menciona explícitamente a los padres en el artículo 3, párrafo 1, el interés superior del niño será “su preocupación fundamental” (art. 18, párr. 1)⁶”. Deben evaluar y determinar este interés superior también las instituciones públicas o privadas de bienestar social, dentro de las cuales podemos entender comprendidas las que acogen a NNAJ en el marco de los sistemas nacionales de protección”⁷.

El interés superior debe determinarse individualmente para cada niño, niña, adolescente o joven. El concepto de interés superior del niño es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso. El legislador, el juez o la autoridad administrativa, social o educativa podrá aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta mediante la interpretación y aplicación del artículo 3, párrafo 1, teniendo presentes las demás disposiciones de la Convención. Por consiguiente, el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto⁸.

Los NNAJ separados de sus padres son un grupo con características singulares, si bien cada uno de ellos tiene las suyas propias, que han de ser evaluadas y ponderadas para adoptar las decisiones y medidas que mejor satisfagan su interés, derechos y necesidades. Un aspecto crucial para decidir las es la finalidad última que se persigue, en principio la reintegración familiar (dado el carácter temporal consustancial al acogimiento) y, de no ser posible, su reinserción social hacia la vida independiente.

⁶ Apartado 25 de la OG 14.

⁷ Apartado 26 de la OG 14.

⁸ Apartado 32 de la OG 14.

El Comité estima que, entre los elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar y determinar el interés superior del niño, en la medida en que sean pertinentes para la situación de que se trate, está la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones. De acuerdo con el Comité, es indispensable llevar a cabo una evaluación y determinación del interés superior del niño en el contexto de una posible separación del niño

y sus padres (arts. 9, 18 y 20 CDN)⁹. En este sentido, prevenir la separación familiar y preservar la unidad familiar son elementos importantes del régimen de protección del NNA, y se basan en el derecho recogido en el artículo 9, párrafo 1, que exige “que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando [...] tal separación es necesaria en el interés superior del niño”. En consecuencia, dada la gravedad de los efectos en el NNA de que lo separen de sus padres, dicha medida solo debería aplicarse como último recurso, por ejemplo, cuando el NNA esté en peligro de sufrir un daño inminente o cuando sea necesario por otro motivo; la separación no debería llevarse a cabo si se puede proteger al niño de un modo que se inmiscuya menos en la familia. Antes de recurrir a la separación, el Estado debe proporcionar apoyo a los padres para que cumplan con sus responsabilidades parentales y restablecer o aumentar la capacidad de la familia para cuidar del NNA, a menos que la separación sea necesaria para proteger al NNA. Los motivos económicos no pueden ser una justificación para separar al NNA de sus padres¹⁰.

El Comité señala que el propósito de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los NNA es velar por que no estén en acogimiento alternativo de manera innecesaria y que, cuando en efecto sea necesario, el acogimiento alternativo se haga en condiciones adecuadas que respondan a los derechos y el interés superior del niño. En particular, “[l]a pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres [...] sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado” (párr. 15). En suma, el interés superior del niño sigue siendo una consideración primordial que ha de evaluarse y determinarse también cuando no se ha podido evitar la separación de su familia (decisión que, a su vez, solo puede tomarse en virtud de ese mismo criterio)¹¹.

⁹ Apartados 52 y 52 de la OG 14.

¹⁰ Apartados 60 y 61 de la OG 14. Esta previsión es fundamental para un entendimiento adecuado de la desinstitucionalización por la que abogan las Directrices de Naciones Unidas y de las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño ha explicitado en los últimos informes de país en relación con los niños privados del cuidado parental y la obligación de fortalecer los apoyos familiares y comunitarios precisamente citando las Directrices como fundamento para ello. En consecuencia, esto debería ser una previsión irrenunciable en la legislación estatal tanto sobre protección como sobre egreso, puesto que este último proceso debería responder a la misma lógica (en enfoque de derechos humanos).

¹¹ Apartado 64 de la OG 14: En caso de separación, el Estado debe garantizar que la situación del niño y su familia haya sido evaluada, cuando sea posible, por un equipo multidisciplinario de profesionales perfectamente capacitados, con la colaboración judicial apropiada, de conformidad con el artículo 9 de la Convención, a fin de asegurarse de que es la única opción que puede satisfacer el interés superior del niño.

Incluso cuando la separación es necesaria, los responsables de la toma de decisiones velarán por que el NNA mantenga los lazos y la relación con sus padres y su familia (hermanos/as, familiares y personas con las que el NNA haya tenido una relación personal estrecha), a menos que ello contravenga el interés superior del niño. La razón es que el derecho del NNA a no ser separado de sus padres no desaparece por el hecho de la separación, sino que, en un correcto entendimiento del enfoque de derechos, incluso estando bajo una medida de cuidado alternativo, el Estado debe velar por su garantía en todo lo posible. Por ello, cuando se separa a un NNA de su familia, en las decisiones que se adopten acerca de la periodicidad y la duración de las visitas y otras formas de contacto, deben tenerse en cuenta la calidad de

las relaciones y la necesidad de conservarlas¹². Los Estados deben respetar los parámetros internacionales establecidos según los cuales la atención en instituciones solo debe ser un último recurso, así como velar por que los NNA no estén en acogimiento alternativo de manera innecesaria y que, cuando en efecto sea necesario, el acogimiento alternativo se haga en condiciones

adecuadas que respondan a los derechos y el interés superior del niño¹³.

En los informes de país más recientes (Guatemala y Paraguay, por ejemplo) el Comité menciona expresamente las Directrices como fundamento para sus recomendaciones en relación con los NNA privados de su entorno familiar. Esto quiere decir que dichas indicaciones pueden considerarse el modo en el que Comité entiende que debe aplicarse la Convención en relación con el derecho a no ser separado de la familia (la *interpretación conforme* a la Convención). Aporta, además, una explicitación sobre el correcto modo de entender los procesos de desinstitucionalización, atendiendo tanto al egreso del sistema (cómo diseñar los procesos de salida con enfoque de derechos) como a la prevención de la institucionalización, reforzando los apoyos familiares y comunitarios que eviten la institucionalización.

En este sentido, la mención expresa a la desinstitucionalización que recogen las Directrices aparece en referencia a la conveniencia de eliminar los grandes centros de acogimiento residencial en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su

progresiva eliminación¹⁴. Es importante precisar el alcance de lo dispuesto en este fundamental texto para evitar un entendimiento que no comprenda en toda su extensión el alcance de sus previsiones.

La eliminación de los grandes centros propugnada con énfasis en las Directrices debe comprenderse en una estrategia global de desinstitucionalización. Lo que las Directrices no hacen es equiparar ambas:

¹² En este sentido se ha de entender la afirmación del apartado 133 de las Directrices: “La reinserción social debería prepararse lo más pronto posible en el entorno de acogida y, en cualquier caso, mucho antes de que el niño lo abandone”.

¹³ OG 21, apartado 41.

¹⁴ Directrices, apartado 22.

la eliminación de los grandes centros es una fundamental medida dentro de una estrategia mucho más amplia (global) de desinstitucionalización. Aquí las Directrices pretenden dejar claro que un límite que no puede alcanzarse dentro de los sistemas de protección es la existencia de grandes centros para el acogimiento residencial. Estos, por tanto, deberían ir desapareciendo y, por supuesto, no deben crearse nuevos centros de estas características. Del párrafo anterior, transcripción de las Directrices, no se puede deducir, pues, la equiparación entre desinstitucionalización y desaparición del acogimiento residencial, únicamente de los grandes centros.

En segundo lugar, esa mención a la estrategia de desinstitucionalización debe entenderse en el conjunto del documento, que parte del enfoque de derechos de NNAJ. En coherencia con dicho enfoque, la acción del Estado debe estar basada en la garantía de los derechos de NNAJ privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo. Uno de esos derechos es la vida en familia (la suya, en primer lugar), de la que no deben ser separados salvo por exigencia de su superior interés. Esto es lo que concentra el principio de necesidad (desarrollado en las Directrices): solo cuando sea estrictamente necesario -y por tanto, se hayan descartado todas las opciones posibles para evitarlo- podrá un NNAJ ser separado de su familia. El Estado debe hacer todo lo posible justamente para que no lo sea; pero, llegado el caso, solo el interés superior del NNAJ justificará tal decisión. Para evitar esta decisión, que es contraria al mencionado derecho a vivir en familia (y por ello debe estar perfectamente justificado sobre la base de la estricta necesidad), el Estado debe desplegar todas las acciones de prevención primaria y secundaria a las que se refieren las Directrices, acciones que, naturalmente, deben formar parte de la estrategia global de desinstitucionalización. Cabe destacar, como hace el Comité en los informes de país de 2024, las referidas al fortalecimiento de los apoyos familiares y comunitarios. La mejor forma de desinstitucionalizar es evitar hacerlo. Es, además, lo que exige el correcto entendimiento del enfoque de derechos: el Estado debe garantizar el derecho a vivir en familia y no limitar su actuación a una respuesta reactiva frente a los casos en los que dicho derecho ha sido vulnerado. En consecuencia, la prevención es prioritaria en un correcto entendimiento del concepto de desinstitucionalización que parte del enfoque de derechos.

Junto con la prioridad absoluta de la prevención y la adecuada aplicación del principio de necesidad (como decisión residual y de interpretación restrictiva), las Directrices desarrollan el principio de idoneidad. En virtud de este principio, una vez que no han funcionado adecuadamente las medidas preventivas (que obligatoriamente debe priorizar el Estado) y ha sido estrictamente necesario separar la NNAJ de su familia sobre la base de su superior interés, el Estado debe contar con una pluralidad de opciones o modalidades de cuidado alternativo de calidad que permitan al NNAJ su desarrollo integral, aunque en principio se prefieren las soluciones de

tipo familiar a las residenciales. Que se prefieran no significa (i) que las residenciales deban desaparecer ni (ii) que no sean preferibles en aquellos casos en los que así se derive del interés superior del niño (grupos de hermanos, niños con necesidades especiales, etc.). La calidad en todo tipo de acogimiento o cuidado alternativo es la clave porque es la medida de la adecuación del cuidado a los derechos de quienes los reciben.

En suma, la desinstitucionalización que propugnan inequívocamente las Directrices se articula en torno a tres principios fundamentales: enfoque de derechos, necesidad e idoneidad. En consecuencia, toda estrategia global de desinstitucionalización debe incorporar y desarrollar los tres.

En relación con NNAJ que egresan del sistema de protección, y en coherencia con lo anterior, no cabe diseñar la respuesta estatal al egreso del sistema de protección desde un entendimiento parcial de lo que significa desinstitucionalizar, limitándose a contemplarlo en una sola de sus dimensiones, como salida del sistema de protección. Debe contemplarse también la actuación preventiva junto con los principios de necesidad e idoneidad. Así lo ha hecho el Comité en los informes de país más recientes, desde este entendimiento holístico de las Directrices, que es como deben ser leídas para garantizar los derechos de NNAJ privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo.

El Comité recomienda que los países cuenten con un marco legal y de políticas públicas adecuadas y con mecanismos que aseguren la debida coordinación entre todas las instituciones públicas afectadas en esta materia. A partir de ese marco, que todos los estados deberían construir en relación con los NNA privados del cuidado parental sobre la base de lo recogido en las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, el Comité ha recomendado¹⁵, en particular:

- Eliminar gradualmente la institucionalización y adoptar, sin demora, una estrategia y un plan de acción para la desinstitucionalización, asegurando que cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para su implementación;

¹⁵ Son recomendaciones contenidas en los últimos informes de país publicados en 2024. Cabe destacar que son prácticamente idénticas para los países (ver, por ejemplo, Guatemala o Paraguay).

- Garantizar suficientes opciones de cuidado alternativo basadas en la familia y en la comunidad para los NNA que no pueden permanecer con sus familias, incluso asignando suficientes recursos financieros para el cuidado de crianza y la adopción, revisando periódicamente las medidas de colocación y facilitando la reunificación de los NNA con sus familias cuando sea posible, construyendo sobre el plan piloto de la propuesta del modelo de desinstitucionalización con enfoque “ecosistémico”
- Garantizar salvaguardias adecuadas y criterios claros, basados en las necesidades y en el interés superior del niño, para determinar si un NNA debe ser colocado en cuidados alternativos
- Establecer estándares de calidad para todos los entornos de cuidado alternativo y realizar un seguimiento periódico de la calidad de la atención en ellos, incluso proporcionando canales accesibles para denunciar, monitorear y remediar el maltrato de NNA;
- Garantizar que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a los centros de cuidados alternativos y a los servicios pertinentes de protección infantil, a fin de facilitar en la mayor medida posible la rehabilitación y la reintegración social de los NNA que residen en ellos;
- Fortalecer la capacidad de los profesionales que trabajan con familias y NNA, en particular los jueces de familia, el personal encargado de hacer cumplir la ley, los trabajadores sociales y los proveedores de servicios, para garantizar respuestas de cuidado alternativo idóneas y mejorar su conciencia sobre las opciones de cuidado alternativo basado en la familia y la comunidad y sobre los derechos y necesidades de los NNA privados de un entorno familiar.

Todos estos aspectos constituyen la reciente doctrina del Comité sobre el modo correcto de abordar los procesos de desinstitucionalización, como obligación pública derivada de las exigencias del interés superior de NNAJ (de cada uno y de todos ellos como colectivo en situación de especial vulnerabilidad). Son, pues, los estándares o referencias mínimas que han de incorporar los Estados para ajustarse al enfoque de derechos propugnado por la Convención y las Directrices (y los otros textos posteriores), que el Comité cita como base de esas recomendacio

Principio:

**Derecho a ser escuchado /
participación**

ESTÁNDAR 2:

**Garantizar la participación
significativa y el empoderamiento
de NNAJ en todas las decisiones
que le afecten y muy especialmente
en la planificación de su egreso (ap.
45 OG 21)**

- Poner a disposición de NNAJ información disponible en formatos accesibles adaptados a ellos sobre sus derechos y sobre los servicios a los que tienen acceso
- Establecer mecanismos seguros y confidenciales para presentar quejas o comunicaciones
- Garantizar que NNAJ puedan expresar sus opiniones y ser tenidas debidamente en cuenta al organizar y establecer servicios de cuidado

- **Establecer un consejo representativo de NNA para participar en la formulación y ejecución de las políticas y de las normas del centro**
- **Proporcionar sistemáticamente formación a profesionales sobre el derecho de NNAJ a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en cuenta en función de su edad y madurez**
- **Desarrollar e implementar políticas que garanticen el derecho de NNAJ a participar de manera significativa en la toma de decisiones que afectan a su futuro**

El interés superior de NNAJ no puede ser correctamente evaluado y determinado sin su participación activa y significativa. El derecho de NNAJ a ser escuchados en todas aquellas decisiones que les afectan es inescindible del derecho a que su interés superior sea una consideración principal (OG 12 y 14). Inequívocamente lo afirman las Directrices en su apartado 131: "Se debería alentar a los niños cuyo acogimiento llegue a su fin a que participen en la planificación de su reinserción social."

En este mismo sentido se ha pronunciado el Comité: "Los Estados deben garantizar, mediante leyes, normas y directrices de política, que se recaben y se tengan en cuenta las opiniones del niño en las decisiones relativas al acogimiento familiar, la elaboración y la revisión de planes de guarda y las visitas a la familia"¹⁶. Más recientemente, el Día de Debate General afirma taxativamente que "los Estados deben desarrollar e implementar políticas que garanticen el derecho de los niños y las niñas que se encuentran en transición para egresar del sistema de cuidado alternativo a participar de manera significativa en la toma de las decisiones que afectan su futuro" (recomendación 4). Estas decisiones se refieren tanto a su cuidado cotidiano como de gestión de su caso, el diseño y ejecución de servicios de cuidado y el monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje de la calidad de estos servicios.

Una condición previa para ello es que el NNAJ cuente con información adecuada, que se le debe garantizar: "La información debe estar disponible en formatos accesibles y adaptados para la infancia y se debe apoyar a los niños de la calle para que comprendan los sistemas de protección de la infancia y se orienten en ellos".¹⁷ El acceso a la información será también fundamental para los egresados, que deben poder conocer su situación y los servicios y prestaciones con los que cuentan en su proceso hacia la vida independiente.

El ejercicio del derecho a la participación debe ser libre y seguro, y comprende dos dimensiones, una más individual (planificación del proceso de egreso de cada NNAJ) y otra colectiva, de participación de la vida en el centro. Respecto de ambas, el Comité ha instado a los Estados a que se aseguren de que todos los NNAJ internados reciban protección adecuada, lo que incluye el acceso a mecanismos de denuncia confidenciales y a la tutela judicial (Observación General Núm. 20).

¹⁶ OG 21, apartado 45.

¹⁷ OG 20, apartado 17.

Asimismo, insta a los Estados a establecer mecanismos efectivos, por ejemplo, un consejo representativo de las NNAJ en la institución de cuidado residencial, con atribuciones para participar en la formulación y ejecución de las políticas y de todas las normas de la institución. Igualmente, señala que la legislación debe garantizar el derecho del NNAJ a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta al organizar y establecer servicios de cuidado adaptados a los NNAJ¹⁸.

En un derecho relacional como es el derecho a ser escuchado (por un tercero) resulta fundamental que la otra parte, los y las profesionales del sistema de protección, conozcan exactamente su rol y es por ello que la Observación General Núm. 12 del Comité insta a que se incorpore a la formación de todos los profesionales que trabajen para y con NNAJ el estudio de esta Observación¹⁹.

¹⁸ OG 12, apartado 97.

¹⁹ OG 12, apartado 7.

Principio: Derecho a la vida, el desarrollo y la salud

ESTÁNDAR 3:

Garantizar que exista una línea ininterrumpida de apoyo integral, planificado, constante e individualizado a servicios financieros, emocionales y prácticos, a los egresados y a sus redes para preparar la transición a la vida independiente

- Revisar periódicamente las medidas adoptadas durante el cuidado alternativo
- Adoptar medidas que respeten el derecho de NNAJ a la progresiva autonomía de su voluntad y la fomenten con vistas a su independencia
- Proporcionar un profesional de referencia durante el cuidado alternativo y tras el egreso, preferiblemente el mismo
- Proporcionar servicios de calidad, respetuosos con los derechos de NNAJ, regulados, acreditados y supervisados por el Estado

- **Proporcionar acceso a servicios de empleo, educación, capacitación, vivienda y apoyo psicológico**
- **Alentar a los sectores públicos y privados a emplear a NNAJ de diferentes servicios de acogida**
- **Promover políticas que garanticen el apoyo integral, planificado, constante e individualizado a los egresados y a sus redes**

“Los sistemas nacionales de protección deben proporcionar una línea ininterrumpida de atención en todos los contextos pertinentes, entre los que se incluyen la prevención, la intervención temprana, la divulgación en la calle, las líneas de atención telefónica, los centros de acogida, los centros de día, la asistencia residencial temporal, la reunificación familiar, los hogares de guarda, la vida independiente u otras opciones de asistencia a corto o largo plazo”²⁰. Esta afirmación inequívoca del Comité abunda en lo afirmado por los textos internacionales sobre NNAJ privados del cuidado parental (y lo explicado al inicio de este documento). Desde un correcto entendimiento de lo que significa el enfoque de derechos, nada explica ni justifica que la obligación de cuidado y protección que lleva a cabo el Estado mientras la persona menor de edad está bajo su guarda desaparezca por el hecho de alcanzar la mayoría de edad.

Lo que desaparece es la “fórmula jurídica” bajo la cual lo ha hecho, pero no la obligación de continuar prestando apoyos, del mismo modo que ocurre con los padres respecto de sus hijos biológicos. Debe, pues, haber una continuidad entre una etapa y la siguiente para llegar a la vida independiente. Esa continuidad no significa que los servicios y cuidados vayan a seguir siendo los mismos que mientras el NNAJ estaba bajo una medida de cuidado alternativo, sino que pretende garantizar la unión natural entre las distintas etapas y momentos de la vida de una persona, acogiendo las transformaciones necesarias sin rupturas abruptas que no solo atentan contra sus derechos humanos sino también ponen en riesgo todo el trabajo realizado anteriormente.

Desde este entendimiento de la necesidad de garantizar esa continuidad -entendida como apoyo constante e ininterrumpido- adquiere también importancia la idea de gradualidad: los cuidados y apoyos son cambiantes, varían en intensidad y naturaleza no solo en el paso a la mayoría de edad, sino también antes (mientras se está en acogimiento alternativo) y después (a medida que el joven egresado va necesitando progresivamente menos apoyos hasta poder vivir de forma independiente). En este estándar se ha optado por no hacer distinción entre esas etapas (antes y después de la mayoría de edad) para enunciar los elementos del estándar que se contemplan en los documentos internacionales, pero quizá sea oportuno desagregarlo a efectos explicativos porque cada uno tiene detrás su propia lógica.

Así, en primer lugar, hasta que se alcanza la mayoría de edad esa gradualidad está directamente condicionada por la idea de las *evolving capacities* de NNAJ (la idea de la autonomía progresiva de la voluntad): El concepto de capacidades evolutivas de NNAJ establece que, cuando los éstos alcanzan un nivel suficiente de madurez y capacidad para ejercer sus derechos de forma independiente, habrá una necesidad cada vez menor de dirección y

²⁰ OG 21, apartado 17.

orientación de los padres. A medida que los NNAJ adquieren capacidades, tienen derecho a un nivel cada vez mayor de responsabilidad por la regulación de los asuntos que los afectan. La evolución de las capacidades debe verse como un proceso positivo y habilitante, no como una excusa para prácticas autoritarias que restringen la autonomía y la autoexpresión de los NNAJ, y que a menudo se justifican de manera inexacta señalando la relativa inmadurez de los NNAJ. Esta declaración conecta directamente con los dos estándares anteriores: obligación de evaluar y determinar el interés superior del niño en los procesos de transición y egreso y hacerlo dando cada vez mayor peso y protagonismo a NNAJ, hasta que alcanzan la mayoría de edad²¹. Los niveles de apoyo y orientación que ofrecen a un NNAJ deben ajustarse continuamente. Estos ajustes deben tener en cuenta los intereses y deseos de los NNAJ, así como sus capacidades para tomar decisiones autónomas y comprender su interés superior. Pues bien, esta misma afirmación realizada para los padres es aplicable a la figura equivalente en las modalidades alternativas de cuidado (corporate parent).

Respecto adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado, el Comité ha señalado que los Estados deben adoptar medidas que fomenten la autonomía y mejoren las oportunidades de futuro, así como medidas que pongan remedio a la vulnerabilidad y el riesgo particulares a los que se enfrentan a medida que adquieren la edad suficiente para prescindir de esa atención²². Más en concreto, “los adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación, si ello redundaría en su interés superior, y acceder a los servicios de acompañamiento de extutelados, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños²³. Para hacerlo posible, señala el Comité, “es probable que se necesite una combinación de cambios en la legislación, las políticas y la prestación de servicios”²⁴.

A partir de la mayoría de edad y hasta que estén en condiciones de alcanzar una vida independiente debe garantizárseles un apoyo integral. Una vez alcanzada la mayoría de edad y, por tanto, la plena capacidad (legal) para regir sus vidas y tomar sus decisiones es imprescindible dotarles de los medios para poder hacerlo. De nada sirve tener plena capacidad de decisión si no se cuenta con los mínimos vitales suficientes. El automatismo que en el plano legal supone la mayoría de edad no tiene una traducción equivalente en el plano de los hechos. Para ello se han de generar las condiciones de posibilidad suficientes para que, con los apoyos necesarios, pueda efectivamente avanzar hacia una vida independiente, aminorando los apoyos a medida que se acerca a dicho

²¹ Statement of the Committee on the Rights of the Child on article 5 of the Convention on the Rights of the Child, 11th October 2023.

²² OG 20 apartado 53.

²³ OG 20, apartado 41.

²⁴ OG 21 apartado 16.

objetivo. Dichos apoyos deben entenderse de manera integral (desde luego, no solo como apoyos económicos), como explica el Comité en relación con la obligación de los estados de brindar servicios apropiados y de calidad en las modalidades alternativas de cuidado en consonancia con las normas de respeto de los derechos humanos: quienes egresan del sistema de cuidado deben recibir un apoyo integral, lo que implica, por lo que respecta a este estándar, que “los Estados deben desarrollar e implementar políticas que garanticen el apoyo integral, planificado, constante e individualizado, tanto financiero como emocional y práctico, a las personas que egresan del sistema de cuidado y a sus redes”²⁵.

En los documentos internacionales no se establece una edad, pero los ejemplos de Derecho comparado muestran una asunción de la ampliación de la edad hasta los veintiún años, y cada vez más, hasta los veinticinco.²⁶ Un elemento clave para garantizar la continuidad de la protección y el acierto en la gestión del proceso es la asignación a cada NNAJ de un especialista que pueda facilitar su independencia al cesar su acogimiento²⁷. Esta figura de referencia para el joven es uno de los apoyos fundamentales para el éxito de los procesos de egreso.

En cuanto al tipo de apoyos que deben garantizarse, las Directrices establecen que “deberían ofrecerse oportunidades de educación y formación profesional continua, como parte de la preparación para la vida cotidiana de los jóvenes que se apresten a abandonar su entorno de acogida a fin de ayudarles a lograr la independencia económica y a generar sus propios ingresos”²⁸. También se debería proporcionar a los jóvenes cuyo acogimiento llegue a su fin y durante su reinserción social acceso a los servicios sociales, jurídicos y de salud y una asistencia financiera adecuada²⁹.

La Resolución va más allá en cuanto a la concreción de estos apoyos e “insta a los Estados a que adopten medidas para asegurar el disfrute de los derechos humanos de todos los niños privados del cuidado parental, de conformidad con el marco internacional de derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, concretamente el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, educación, descanso y esparcimiento, juego y actividades recreativas apropiadas para la edad y madurez del niño, y también a que adopten medidas para proporcionar una serie de opciones de cuidado alternativo y proteger a todos los niños carentes de cuidado parental, entre ellas: I) Asegurar que los adolescentes y los jóvenes que salen del sistema de cuidado alternativo reciban apoyo

²⁵ Día de Debate General, 2021.

²⁶ Cabe destacar el caso de Escocia, donde se diferencia entre “care” (0-18años), “leaving care” (16-18), “continuing care” (18-21) y “aftercare” (21-26). Hasta los 25 lo han ampliado legalmente Canadá (en algunos de sus territorios autónomos), Australia (en algunos de sus territorios), Reino Unido (Childrens act) o Argentina.

²⁷ Directrices apartado 132.

²⁸ Directrices, apartado 134.

²⁹ Directrices, apartado 135.

apropiado para preparar la transición a la vida independiente, incluido apoyo para obtener acceso a empleo, educación, capacitación, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación, si ello redundaría en su interés superior, y acceder a los servicios de reinserción social, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”³⁰.

Complementariamente, en la Opinión Consultiva OC-27/21 emitida el 5 de mayo de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el derecho al cuidado como un derecho humano que deriva del principio de dignidad e igualdad, vinculándolo con los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad (NNA, jóvenes que egresan, personas adultas mayores, personas con discapacidad, etc.). La Corte subrayó la responsabilidad de los Estados de implementar políticas públicas que redistribuyan equitativamente este trabajo entre el Estado, las familias, el mercado y la comunidad, promoviendo la corresponsabilidad. Además, instó a visibilizar y valorar el trabajo de cuidado y evitar la discriminación. Este pronunciamiento impulsa el reconocimiento del cuidado como esencial para el bienestar social.

Todos los servicios que se presten a NNAJ privados del cuidado parental antes y después del egreso deben ser de calidad, entendiendo ésta como parámetro para medir el ajuste de dichas prestaciones a los derechos legalmente reconocidos, de manera que no se traslade una lógica asistencial que se intenta superar respecto de las personas menores de edad a una fase posterior de sus vidas. El estado debe garantizar una protección social inclusiva con enfoque de derechos del NNA³¹.

³⁰ Apartado 35.I) RoC 2019.

³¹ Informe anual del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Derechos del niño y protección social inclusiva”, presentado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/54/36, de 1 de septiembre de 2023).

Principio:

No discriminación

ESTÁNDAR 4:

Ofrecer un sistema de asistencia apropiado de apoyos para el egreso de NNAJ en situación de especial vulnerabilidad

- 
- Evitar la institucionalización innecesaria de NNAJ con necesidades especiales o discapacidad
 - Coordinar la aplicación de la legislación sobre inmigración y extranjería a NNAJ migrantes que salgan de los cuidados alternativos
 - Cuidar la relación con la familia y el entorno de origen en el caso de egresados pertenecientes a comunidades indígenas

Atendiendo al derecho a la no discriminación y a la igualdad de trato, los procesos de egreso del sistema de protección deben tener en cuenta las características de los grupos de NNAJ en situación de especial vulnerabilidad, como los que tienen discapacidad, los que migran solos o los NNAJ indígenas, colectivos que, además, tienen unos índices de institucionalización superiores a la media. Una legislación adecuada que contemple estos aspectos sería deseable.

Los estándares internacionales no contemplan muchas previsiones específicas sobre egreso para grupos de NNAJ en situación de especial vulnerabilidad. Referimos las siguientes existentes:

Respecto de los NNAJ con discapacidad, se recogen previsiones sobre asistencia para su reinserción social: “los niños con necesidades especiales, como discapacidades, deberían poder acogerse a un sistema de asistencia apropiado, que entre otras cosas les permita eludir una institucionalización innecesaria. Debería alentarse a los sectores público y privado, incluso mediante incentivos, a emplear a niños de diferentes servicios de acogida, especialmente niños con necesidades especiales”³². El índice de institucionalización de estas personas es superior al de sus iguales, debiendo el Estado trabajar en el fortalecimiento de los apoyos familiares y comunitarios tanto para evitar la entrada en el sistema como en su salida posterior.

En cuanto a los NNAJ extranjeros que migran solos/as la principal dificultad que surge en el momento de alcanzar la mayoría de edad es que, al desaparecer la obligación de cuidado asumida por los Estados respecto de todas las personas menores de edad, sin distinción de nacionalidad, no solo pierden el amparo jurídico, sino que, además, pasa a serles de aplicación la legislación nacional de extranjería, que busca más bien la expulsión del país de quienes se encuentran en situación irregular. De acuerdo con el Comité, la garantía de continuidad debería articularse para impedir esta situación.

El Comité menciona las Directrices como base para discernir las decisiones a adoptar respecto de estos NNAJ: “Realizar una evaluación del interés superior en cada caso para decidir, si es necesario, y de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, el tipo de alojamiento que sería más apropiado para un niño no acompañado o separado, o niños con padres. En ese proceso, debe darse prioridad a las soluciones de cuidados comunitarios. Toda medida que limite la libertad de los niños a fin de protegerlos, por ejemplo, el acogimiento en establecimientos de seguridad, debe aplicarse dentro del sistema de protección infantil con las mismas normas y salvaguardias; ser estrictamente necesaria, legítima y proporcionada para el objetivo de proteger al niño concreto de hacerse daño

³² Directrices, apartado 131.

a sí mismo o a otras personas; formar parte de un plan de atención holística; y estar desconectada de las políticas, prácticas y autoridades relacionadas con la aplicación de las leyes de migración”³³.

Es importante destacar que el Comité se ha pronunciado respecto de la garantía del derecho a la educación de estas personas jóvenes, por lo que cabría entender que esta misma lógica se hiciera extensiva a otros servicios o recursos en la medida en que garanticen los derechos humanos: “A fin de respetar el derecho de los niños a la educación, se alienta también a los Estados a evitar interrupciones durante los procedimientos relacionados con la inmigración, procurando en lo posible que los niños no tengan que desplazarse durante el año escolar, y también prestándoles apoyo para que terminen los cursos escolares inacabados y obligatorios cuando alcancen la mayoría de edad. Si bien el acceso a la enseñanza superior no es obligatorio, el principio de no discriminación obliga a los Estados a facilitar los servicios disponibles a todos los niños sin discriminación alguna a causa de su situación migratoria o por otros motivos”³⁴.

En cuanto a los NNAJ indígenas, el Comité ha afirmado que “los Estados deberían siempre velar por que el principio del interés superior del niño sea la consideración primordial en cualquier caso en que se coloque a los niños indígenas en otro tipo de tutela para su cuidado y, conforme al párrafo 3 del artículo 20 de la Convención, prestar la debida atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. En los Estados partes en que haya una proporción excesiva de niños indígenas entre los niños separados de su entorno familiar, se deberían adoptar, en consulta con las comunidades indígenas, medidas de política especialmente dirigidas a ellos para reducir el número de niños indígenas confiados a otro tipo de tutela y evitar que pierdan su identidad cultural. Concretamente, si un niño indígena fuese colocado fuera de su comunidad, el Estado parte debería adoptar medidas especiales para que el niño pueda mantener su identidad cultural”³⁵. La desinstitucionalización de estos NNAJ debe, pues, priorizar el apoyo familiar y comunitario, con especial énfasis respecto de otros colectivos. “Los Estados partes deberían velar por que se apliquen medidas efectivas para salvaguardar la integridad de las familias y las comunidades indígenas prestándoles asistencia en sus funciones de crianza de los hijos, de conformidad con los artículos 3, 5, 18 y

³³ OG 22, apartado 22.f)

³⁴ Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 (2017).

³⁵ OG 11, apartado 48.

25 y con el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención”³⁶. El egreso en estos casos, habituales en muchos países LAAM, merece una consideración especial en la legislación y en las políticas de egreso que incorporen el enfoque de derechos de este colectivo.

³⁶ OG 11, apartado 46.

**RECOMENDACIONES
PARA EL DISEÑO
NORMATIVO E
INSTITUCIONAL DEL
DERECHO DE NNAJ AL
EGRESO DEL SISTEMA**





1. Tabla resumen

PRIMERA:

Establecer un marco legal acorde a los estándares internacionales de derechos humanos

1. Contar con un marco legal que reconozca, defina y desarrolle el egreso con apoyos como un derecho subjetivo, en línea con lo que exigen los estándares internacionales
2. Ampliar la edad de apoyo hasta los 25 años, salvo que el NNAJ no quiera o sea perjudicial para su ISN
3. Desarrollar el marco legal mediante disposiciones complementarias (reglamentarias u otras leyes sectoriales)

SEGUNDA:

Elaborar una amplia estrategia nacional de egreso, en el marco de los procesos de desinstitucionalización

1. Desarrollar e implementar políticas públicas sobre egreso, en el marco de los procesos de desinstitucionalización exigidos por las Directrices, en todos los niveles administrativos
2. Establecer un proceso de consulta que incluya la participación de NNAJ en la elaboración de la estrategia
3. Tener en cuenta a los grupos de NNAJ excluidos y en condición de mayor vulnerabilidad y darles prioridad
4. Aprobar estrategia global de egreso del sistema de protección al más alto nivel, que se vincule a la planificación nacional del desarrollo
5. Revisar la estrategia periódicamente en función de los resultados de la evaluación de su impacto: necesidad de valorar y evaluar los efectos sobre NNAJ

TERCERA:

Reforzar la coordinación de la aplicación de los derechos de NNAJ para velar por que se respeten todos los principios y normas enunciados en la CDN y para que estas sean asumidas por todos, incluidos los departamentos menos directamente encargados de la protección de NNAJ

1. Contemplar y aplicar mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración entre todos los sujetos que forman parte del sistema de protección
2. Crear una "autoridad de aplicación" que impulse y coordine el egreso de cada NNAJ

CUARTA:

Desarrollar el principio de descentralización territorial y administrativa

QUINTA:

Favorecer la colaboración organizada entre el Estado y todo tipo de entidades en la implementación de la legislación, la estrategia y las políticas de egreso

1. Regular, habilitar y supervisar la aplicación de estándares de calidad a los servicios de acompañamiento integral a egresados
2. Establecer fórmulas de colaboración estrecha del Estado con las ONG de derechos humanos, las organizaciones dirigidas por NNAJ, los grupos de jóvenes, los grupos de padres y de familias, los grupos religiosos, las instituciones académicas y las asociaciones profesionales para la implementación del marco legal y de políticas públicas de egreso.
3. Colaborar con el sector privado: favorecer el empleo y emprendimiento de las personas egresadas del sistema

SEXTA:

Reunir datos suficientes, adecuados, confiables y desglosados para poder determinar si hay discriminaciones en la realización de los derechos de las personas egresadas.

SÉPTIMA:

Incorporar y visibilizar en los presupuestos públicos la inversión en egreso del sistema de protección

OCTAVA:

Sensibilizar y reforzar la formación y la capacitación de los y las profesionales

NOVENA:

Articular mecanismos institucionales y judiciales para la efectiva defensa de los derechos de NNAJ egresados/as del sistema de protección

DÉCIMA:

Definir legalmente el concepto de egreso.

DÉCIMOPRIMERA:

Evaluar y determinar el interés superior de NNA y sus necesidades teniendo en cuenta su edad, género, madurez y circunstancias particulares desde el momento en el que entra en el sistema de cuidados y durante todo el proceso de transición

1. Priorizar la reintegración familiar siempre que sea posible, trabajando con la familia de origen mientras el NNA está bajo la medida de protección, siempre que ello no vaya contra su ISN
2. Asegurar una oferta suficiente de opciones de cuidado familiar y comunitario para los NNAJ que no pueden permanecer con sus familias
3. Garantizar la autonomía progresiva de NNAJ y definir correlativamente las facultades y responsabilidades de los corporate parents

DÉCIMOSEGUNDA:

Garantizar la participación significativa de NNAJ en la planificación de su egreso, así como el pleno respeto por sus opiniones en todas aquellas cuestiones que les afectan

1. Poner a disposición de NNAJ información en formatos accesibles adaptados a ellos sobre sus derechos y sobre los servicios a los que pueden acceder
2. Establecer mecanismos seguros y confidenciales para presentar quejas o comunicaciones
3. Garantizar que NNAJ puedan expresar sus opiniones y ser tenidas debidamente en cuenta al organizar y establecer servicios de cuidado
4. Establecer un consejo participativo de NNA dentro del sistema de protección y redes de jóvenes egresados para participar en la formulación de políticas y de las normas del centro
5. Proporcionar sistemáticamente formación a los profesionales sobre el derecho de NNAJ a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta en función de su edad y madurez
6. Trabajar con los jóvenes para desarrollar e implementar políticas que garanticen el derecho de NNAJ a participar de manera significativa en la toma de todas las decisiones que afectan a su futuro, especialmente en la planificación de su egreso.
7. Favorecer la creación de redes y asociaciones de egresados, como parte de los apoyos necesarios en su transición a la vida independiente

DÉCIMOTERCERA:

Garantizar una atención singular a grupos en situación de especial vulnerabilidad al egresar

1. Diseñar políticas y planes para evitar la institucionalización innecesaria de NNAJ con discapacidad
2. Coordinar la legislación sobre protección de NNAJ y de extranjería con vistas a definir el alcance de los derechos de las personas extranjeras que egresan del sistema de protección
3. Diseñar políticas y planes específicos para la reintegración de NNAJ indígenas basados en sus costumbres y características culturales.
4. Identificar a partir de los datos e informes otros grupos de NNAJ en situación de especial vulnerabilidad y contemplar medidas específicas para garantizarles su derecho al egreso (madres jóvenes, grupos de hermanos, etc.).

DÉCIMOCUARTA:

Garantizar el apoyo integral, planificado, constante e individualizado a los egresados y sus redes

1. Promover políticas que garanticen el apoyo integral, planificado, constante e individualizado a los egresados y a sus redes.
2. Articular el egreso del sistema de protección conforme a los principios que le son inherentes
3. Garantizar servicios de acompañamiento (dimensiones):
 - Salud física y psicológica
 - Educación, empleo y emprendimientos
 - Vivienda
 - Derechos humanos y formación ciudadana
 - Familia y redes sociales
 - Recreación y tiempo libre
 - Proyección de vida y habilidades para la vida independiente
 - Identidad
 - Mentoring e intervención
 - Asegurar una asignación económica adecuada hasta los 21 años
 - Asistencia jurídica gratuita
4. Proporcionar un profesional de referencia posterior al egreso, preferentemente quien lo haya sido antes de cumplir la mayoría de edad
5. Proporcionar un profesional de salvaguarda para la comunicación de situaciones de violencia, abuso o explotación por parte de NNAJ egresadas del sistema de protección

2. Recomendaciones generales para el diseño normativo e institucional del derecho de NNAJ al egreso del sistema de protección

PRIMERA:

Establecer un marco legal acorde a los estándares internacionales de derechos humanos

1.1 Contar con un marco legal que reconozca, defina y desarrolle el egreso con apoyos como un derecho subjetivo, en línea con lo que exigen los estándares internacionales.

La adopción de un enfoque de derechos en la protección de NNAJ requiere asumir la totalidad de los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), reconociendo la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Ciertamente la Convención “entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad, definiendo así su ámbito subjetivo de aplicación. Se entiende que al alcanzar la mayoría de edad las personas gozan de plena capacidad de obrar y pueden, por tanto, regir sus vidas con total autonomía. Siendo esto así en el plano estrictamente jurídico, no ocurre igual en el terreno de los hechos. Alcanzar la mayoría de edad no garantiza una vida independiente y, por eso el Comité ha afirmado que “los Estados deben comprometerse a hacer efectivos los derechos humanos más allá de la infancia. En particular, deben garantizar mecanismos de seguimiento para los niños en entornos de cuidado alternativo [y para los niños de la calle] en su transición a la edad adulta cuando cumplen 18 años, a fin de evitar el cese repentino del apoyo y los servicios” (OG 21 ap. 16).

Así, mientras quienes alcanzan la mayoría de edad bajo la custodia de algún

responsable parental cuentan por ley con apoyos en concepto de alimentos por razón de su filiación hasta varios años después de alcanzar los dieciocho años, no ocurre así para quienes han debido ser separados de sus padres por exigencia de su superior interés y han crecido bajo la tutela del Estado, puesto que la obligación de protección impuesta al Estado por la CDN parece concluir para éste al llegar a la mayoría de edad. Sin embargo, es importante precisar que lo que cesa al llegar a la mayoría de edad es la tutela que ejerce el Estado (figura concebida para personas menores de edad), pero no la obligación de seguir apoyando a estas personas más allá de la mayoría de edad, de modo análogo a como están obligados a hacer los responsables parentales respecto de sus hijos e hijas más allá de la mayoría de edad. Si en este caso lo que ampara dicha obligación legal es la imposibilidad de los hijos e hijas de vivir de forma independiente, resulta necesario -para evitar cualquier trato diferenciado injustificado- imponerla de modo equivalente al Estado, quien ha venido ejerciendo esas mismas funciones de guarda o tutela sobre los NNAJ en cuidados alternativos.

Desde un enfoque de derechos humanos, la forma de garantizar que todas las personas que egresan del sistema tengan acceso a los apoyos necesarios para transitar hacia una vida independiente es aprobar un texto legal que lo reconozca. Este derecho trae su causa o fundamento en los cuidados recibidos en el sistema de protección y exige una continuidad de la atención, pero no se deriva directamente de la Convención ni ésta le es aplicable por referirse a personas que ya han alcanzado la mayoría de edad. Por tratarse de una realidad distinta (aunque conectada), parece conveniente aprobar un texto legal específico que regule el egreso. Para ello cabe que, o bien la legislación sobre protección de la infancia y la adolescencia vigente en el Estado incluya las previsiones sobre la preparación para el egreso desde los cuatro ejes de la Convención más allá de una mención figurativa, o bien que el nuevo texto legal complemente la legislación de protección incorporando específicamente previsiones sobre dicha preparación. Esta segunda opción es preferible porque no invade ni vulnera ninguna previsión ya existente sobre protección, sino que la complementa sin necesidad de proceder a una modificación legal y facilita el entendimiento del egreso como un fenómeno complejo y con una entidad propia que debe ser atendido legalmente de forma singular, no como una mera consecuencia más o menos aleatoria sobre la salida del sistema de protección.

La exigencia de una norma con rango de ley se debe a la exigencia de su configuración como un derecho subjetivo cuya titularidad corresponde a cada persona egresada. De forma correlativa, se establecerá la obligación del Estado de proporcionar apoyos en la forma y con el alcance que establezca la ley. Esto permite superar un planteamiento asistencial basado en un enfoque de necesidades. La aprobación de políticas, planes o programas sobre egreso son necesarias, pero insuficientes, puesto que deben tener

como punto de partida el previo reconocimiento legal del derecho al egreso. Esto hace que sea jurídicamente exigible su implementación y permite a sus titulares ejercer las acciones jurídicas necesarias para hacerlo valer.

El reconocimiento legal del derecho al egreso debe, además, ajustarse a los estándares internacionales (apartado XX de este informe). Con absoluto respeto al ejercicio de la soberanía de cada Estado, en la medida en que éste asume los tratados de derechos humanos, debe incorporar la regulación del egreso con respeto a los estándares universales que se han establecido. Dichos estándares podrán ser complementados y mejorados, pero en ningún caso pueden ser desconocidos ni reducidos porque derivan del corpus internacional de derechos humanos. Así pues, el alcance mínimo del derecho al egreso del sistema de protección debe ser el que recogen los estándares internacionales, no el que decida cada Estado al margen de estos. No es válido cualquier instrumento formal (debe ser una ley) ni cualquier contenido material (debe ser, como mínimo, el de los estándares internacionales).

1.2. Ampliar la edad de apoyo hasta los 25 años, salvo que el NNAJ no quiera o sea perjudicial para su ISN.

Aunque la ausencia de datos actualizados y confiables sobre egreso es una realidad, los resultados de que presentan quienes han recibido apoyos tras la mayoría de edad son más satisfactorios. Las personas jóvenes deberían salir del sistema de cuidados cuando estén realmente preparadas para ello, después de haber diseñado y planificado la transición con la participación activa y significativa del NNAJ desde el momento de su entrada al sistema de protección. La evidencia muestra que deberían seguir ofreciéndose cuidados estables como parte del apoyo formal e informal sobre la base de una evaluación individualizada de las necesidades personales de cada NNAJ. El alcance la obligación del Estado de proporcionar dichos apoyos debería recogerse en una norma legal y detallarse en políticas públicas y procedimientos concretos.

Cada vez son más los países que ofrecen apoyos a las personas egresadas del sistema de protección, pero su alcance, tipología y duración son muy distintos y no siempre quedan garantizados en virtud de una ley. La práctica avala los beneficios para las personas egresadas de extender por ley la garantía de los apoyos. Si bien hay soluciones distintas en cuanto a la concreción de dicha extensión, la recomendación sería adecuarla a la de la legislación civil sobre el derecho de alimentos³⁷ que los responsables parentales tienen obligación de seguir proporcionando hasta que las personas jóvenes pueden valerse por sí mismos o alcanzan una determinada edad (25 o 26 años), sin perjuicio de que el proceso de egreso y los apoyos que se proporcionen se definan

³⁷ Desde el punto de vista jurídico, el concepto de alimento se refiere a una prestación que generalmente tiene por objeto una suma de dinero destinada a asegurar la satisfacción de las necesidades vitales de alguien que no puede procurarse ya por sí misma la propia subsistencia (Diccionario jurídico RAE).

sobre la base de una evaluación holística de su madurez, circunstancias, necesidades y habilidades.

Quizá el modelo más avanzado es el que está vigente en Escocia, donde la ley establece “por defecto” la continuidad de los cuidados hasta los 21 años, salvo que no convenga al interés del joven o no lo rechace (es lo que denominan “staying put”), junto con la posibilidad garantizada legalmente de continuar contando con los apoyos adecuados hasta los veintiséis años³⁸. Con ello se evita una salida abrupta y sin apoyos, que es la que lleva a las personas egresadas del sistema a situaciones de extrema vulnerabilidad, se respeta el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación y se pone tope temporal a la obligación del Estado de continuar indefinidamente dando apoyos.

1.3.Desarrollar el marco legal mediante disposiciones complementarias (reglamentarias u otras leyes sectoriales)

La regulación legal del derecho al egreso no impide (todo lo contrario) su desarrollo en virtud de norma reglamentaria. De este modo se logra reforzar la estabilidad del reconocimiento del derecho, al provenir la ley del poder legislativo, dejando al ejecutivo la definición y desarrollo de aspectos secundarios. Ello permite la convivencia del principio de legalidad con el principio democrático, permitiendo que las leyes (y los derechos que reconocen) sobrevivan a los vaivenes de signo político en los gobiernos. Aspectos concretos que deberían ser objeto de desarrollo reglamentario: aprobación de la estrategia nacional sobre derecho al egreso, estándares de calidad, regulación de los requisitos para obtener la habilitación para prestar servicios de egreso, servicios de inspección del sistema de egreso, registro de entidades colaboradoras en el sistema nacional de egreso, estatuto de la autoridad/profesional de referencia para las personas egresadas, entre otros.

³⁸ Staying Put Scotland Guidance (2013), del Gobierno de Escocia: “the importance of young people being ‘encouraged, enabled and empowered’ to remain in positive care settings until they have developed the practical skills, ‘emotional readiness’ (Scottish Government, 2013, p13) and networks of supportive relationships that can underpin successful adult life. The guidance explains that abrupt and accelerated transitions should be avoided with young people being supported to make gradual and phased steps to more interdependent living. Central to this approach is the importance of relationship-based practice and the concept of interdependence, which reflects the day to-day reality of an extended range of healthy inter-personal relationships, social supports and networks that are sought for young people” (Scottish Government, 2013).

SEGUNDA:

Elaborar una amplia estrategia nacional de egreso, en el marco de los procesos de desinstitucionalización

La implementación de la legislación nacional que se adopte sobre el derecho al egreso debe basarse en políticas públicas que la hagan posible, si bien todas ellas deberían estar alineadas con una amplia estrategia nacional que recoja las principales líneas en las que trabajar, fijando los objetivos correspondientes a cada línea, así como las medidas y actuaciones concretas que deban llevarse a cabo para alcanzar los objetivos de acuerdo con los indicadores y los plazos también especificados.

2,1 Desarrollar e implementar políticas públicas sobre egreso, en el marco de los procesos de desinstitucionalización exigidos por las Directrices, en todos los niveles administrativos

Todas estas políticas deberán ajustarse a la legislación (nacional o federal, según el nivel territorial competente) y a la estrategia nacional sobre egreso. Esto no significa una aplicación uniforme en todo el Estado, sino que, en aquellos países federales o más descentralizados, la estrategia debería contar con mayor margen de desarrollo en los Estados federales o en los niveles inferiores autónomos, de acuerdo con la distribución competencial propia del país.

2.2 Establecer un proceso de consulta que incluya la participación de NNAJ en la elaboración de la estrategia

Para la elaboración de la estrategia es irrenunciable contar con la participación de NNAJ, principalmente personas egresadas del sistema o futuros egresados, no solo como concreción de su derecho fundamental a la participación (individualmente o a través de redes, asociaciones o entidades representativas de sus intereses) y a ser escuchados y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta en todas aquellas decisiones que les afecten, sino también como exigencia derivada del derecho a que su interés superior sea una consideración primordial, de manera que sean políticas pertinentes e idóneas, que realmente respondan a sus realidades en cada contexto, sus necesidades y demandas. Esta recomendación específica deriva

directamente de lo establecido por el Comité de derechos del Niño en sus observaciones generales números 12 y 14, que inciden en la imposibilidad de determinar el interés superior de un colectivo social (como son las personas egresadas) son contar con su participación.

2.3 Tener en cuenta a los grupos de NNAJ excluidos y en condición de mayor vulnerabilidad y darles prioridad

Las personas egresadas del sistema de protección no son un grupo homogéneo, aunque lógicamente comparten características comunes como consecuencia del proceso que todas ellas han de vivir. El derecho a la no discriminación, que reconoce y garantiza el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, exige que se tengan singularmente en cuenta las circunstancias y necesidades de los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad (sin perjuicio de la evaluación y determinación del interés superior de cada NNAJ al diseñar su plan individual de egreso).

Entre dichos colectivos cabe identificar a los NNAJ con discapacidad, los que migran solos sin referente parental o familiar, los indígenas o las niñas. Todos estos grupos son más propensos a ser institucionalizados y, por tanto, serán egresados del sistema de protección, y, además, la complejidad de los procesos de estos grupos es mayor por las características propias, de manera que reforzar la prevención de su institucionalización debería ser un foco prioritario en todas las políticas y medidas públicas sobre egreso. Cada uno de ellos, sin embargo, tiene sus propias dificultades para poder disfrutar de un proceso de egreso en términos generales.

2.4. Aprobar estrategia global de egreso del sistema de protección al más alto nivel, que se vincule a la planificación nacional del desarrollo

La estrategia nacional de egreso no puede ser un documento puramente orientativo, sino que, con el fin de asegurar su exigibilidad y la rendición de cuentas de los sujetos responsables de cada medida, debe aprobarse por el máximo órgano de gobierno del país. Además, esta aprobación hace posible compatibilizar la garantía del derecho (recogido en una ley) con las opciones políticas distintas que pueden ir llegando al Gobierno, quienes legítimamente podrán adaptar la estrategia a sus políticas, pero siempre con el límite de lo establecido en la legislación. Que el Gobierno del país la apruebe (mediante un acuerdo de Gobierno o mediante una norma reglamentaria) garantiza mejor un liderazgo centralizado y público para su implementación.

2.5 Revisar la estrategia periódicamente en función de los resultados de la evaluación de su impacto: necesidad de valorar y evaluar los efectos sobre NNAJ

La evaluación y medición del impacto de la estrategia es una exigencia del interés superior de NNAJ, en este caso entendido como grupo humano. La obtención y análisis de datos confiables permite elaborar estrategias y políticas que se ajusten a las necesidades reales. Contar con indicadores permite, además, la mejora continua de dichas decisiones a la vista de los resultados (impacto) que van produciendo en el logro de los objetivos marcados.

La evaluación debería referirse a plazos parciales (anuales, preferentemente) y finales (cuando se contemple el final de su vigencia).

TERCERA:

Reforzar la coordinación de la aplicación de los derechos de NNAJ para velar por que se respeten todos los principios y normas enunciados en la CDN y para que estas sean asumidas por todos, incluidos los departamentos menos directamente encargados de la protección de NNAJ

3.1. Contemplar y aplicar mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración entre todos los sujetos que forman parte del sistema de protección

Adoptar un enfoque de derechos implica contar con un sistema de protección integral que garantice todos los derechos de todo NNAJ por medio de todo tipo de medidas (judiciales, sociales, económicas, etc.) en todo el “ciclo de la desprotección” (promoción, prevención, protección), obligación que recae sobre todos los poderes públicos, las familias y la sociedad en general. La “integralidad” de la protección debe entenderse en esos amplios términos. Todos los elementos antes mencionados (derechos, sujetos, medidas, recursos) deben articularse adecuadamente para ordenarse hacia un mismo fin -la garantía de los derechos de NNAJ- conformando un auténtico “sistema”³⁹ de protección. Todos los elementos deben relacionarse ordenadamente y para ello es imprescindible la coordinación, que permite dirigirlos al fin pretendido. Dicha coordinación debe garantizarse entre todos los niveles territoriales, especialmente en aquellos Estados con una organización territorial federal o descentralizada; entre todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial); y entre los anteriores y la sociedad civil, que debe alinear su acción con las políticas públicas en materia de egreso del sistema de protección.

3.2 Crear una “autoridad de aplicación” que impulse y coordine el egreso de cada NNAJ.

Junto con la necesidad de coordinación de servicios y recursos a nivel general (mediante fórmulas usuales contempladas en las legislaciones nacionales), se recomienda crear un órgano que impulse y coordine el proceso de egreso del sistema de protección para cada persona egresada. Se trataría de una autoridad asignada a cada NNAJ desde el momento en el que entra en el

³⁹ Un sistema es un conjunto de cosas que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a un determinado objeto”, según la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

sistema y su principal responsabilidad es asegurar la calidad del proceso de cuidado y garantizar que sus opiniones y necesidades se tienen en cuenta por parte de la autoridad competente⁴⁰. Deberían contar con un manual de actuación aprobado por el Gobierno, un estatuto que identifique los requisitos para su designación (sobre todo su formación y capacitación) y sus funciones. El funcionamiento de esta autoridad se debe basar en el papel central de NNAJ en su propio proceso de planificación del egreso. La autoridad de aplicación tendría como misión fundamental garantizar que todo responde a una evaluación correcta y que han sido tenidas en cuenta todas las personas adecuadas, como la familia o la entidad. Esta autoridad o profesional coordinará todo lo necesario para el NNAJ tanto durante sus etapas de cuidado como los apoyos ulteriores.

⁴⁰ Una regulación concreta de esta figura se encuentra en el Reino Unido, donde recibe el nombre de Independent Reviewing Officer (IRO).

CUARTA:

Desarrollar el principio de descentralización territorial y administrativa

Se deben fortalecer las competencias de los niveles territoriales inferiores para implementar los procesos de desinstitucionalización, sin que el Estado pierda las facultades necesarias para exigir el pleno cumplimiento de la CDN y garantizar unos estándares mínimos comunes sobre egreso en todo el territorio nacional.

En función del modelo constitucional y político de organización territorial que haya escogido cada país, la legislación sobre egreso debe contemplar el máximo nivel posible de descentralización en el desarrollo de la obligación del Estado de garantizar el derecho de NNAJ egresados del sistema a un apoyo integral.

Los procesos de descentralización no suponen que el Estado (como estructura de poderes) se desentienda de sus obligaciones respecto de las personas egresadas. Antes bien, exige la colaboración de los niveles territoriales inferiores, ya sea un Estado Federal, ya sea un estado central que cuente con regiones o provincias. Además, en los procesos de desinstitucionalización es fundamental contar con el nivel local, puesto que el diseño de la red de apoyos debe contar con los servicios comunitarios. En el derecho al egreso es fundamental que los NNAJ permanezcan en su mismo ámbito, por lo que sería muy desaconsejable para el éxito del proceso que tuvieran que desplazarse a lugares alejados para poder obtener determinados recursos o servicios. La capilarización de la red de egreso es, pues, fundamental. El fortalecimiento de los niveles territoriales inferiores y su adecuada articulación con los superiores es, pues, fundamental. La descentralización de todo ello no es una opción que los Estados puedan elegir seguir -o no- sino que, como ha explicado el Comité en su Observación general Núm. 5, es un mandato de actuación, aunque ciertamente el alcance de la descentralización dependerá de la estructura administrativa y la organización territorial del Estado.

Lo que viene a decir esta Observación General es que no se puede no contar con el nivel más próximo a NNAJ para cumplir adecuadamente la obligación internacionalmente impuesta al Estado. Esto supondrá necesariamente una asignación de fondos y recursos hacia ese nivel territorial, preferentemente municipal o comunitario (según cómo esté organizado y diseñado en cada Estado).

QUINTA:

Favorecer la colaboración organizada entre el Estado y todo tipo de entidades en la implementación de la legislación, la estrategia y las políticas de egreso

5.1. Regular, habilitar y supervisar la aplicación de estándares de calidad a los servicios de acompañamiento integral a egresados

La obligación de prestar apoyo integral al egreso corresponde al Estado. Esa obligación, que debe recogerse en términos más concretos en una norma con rango de ley, debe cumplirse con total observancia de los derechos de NNAJ. Debe, pues, regularse el cómo llevar a cabo dicha obligación, lo que exige contemplar normativamente estándares técnicos de calidad que aseguren que las prestaciones, servicios y recursos destinados a las personas egresadas se ajustan a los derechos humanos y a las reglas y estándares exigibles. Dicha regulación debe desplegar sus efectos tanto antes como durante la prestación de los servicios a egresados/as.

Así, el Estado debe comprobar que toda entidad pública y privada que vaya a prestar estos servicios reúne las condiciones y cumple con los requisitos necesarios (calidad de las instalaciones, capacitación de los profesionales, sostenibilidad económica, etc.). Siendo así, el Estado concederá una habilitación específica a la entidad para desempeñar dichos servicios. El Estado tiene la obligación de velar por que los proveedores privados de servicios actúen de conformidad con sus disposiciones, creándose así obligaciones indirectas para estas entidades. Todos estos proveedores deben asegurar el ISN.

Convendría que todas las entidades estuviesen, además, registradas por el Estado, para conocer quién está detrás de cada una de ellas. Este registro podrá ser constitutivo (es decir, que sea necesaria la inscripción registral como condición para poner en marcha los servicios) o puramente declarativa, como fuente de información para el Estado a partir de la cual pueda tomar decisiones basadas en evidencias. La regulación debería establecer la obligación de estas entidades de proporcionar toda la información que requiera el Estado (con la debida garantía del derecho a la protección de datos

personales), así como quiénes tienen derecho de acceso a la información de los jóvenes (ellos mismos y, con limitaciones, sus cuidadores, mentores, profesionales de referencia).

Una vez obtenida la habilitación del Estado, la entidad debe llevar a cabo su actividad de acuerdo con los estándares de calidad establecidos por el Estado. Convendría que la aprobación de estos estándares técnicos se llevara a cabo mediante norma jurídica (idealmente de carácter reglamentario), porque con ello se garantiza su exigibilidad (pudiendo reclamar la responsabilidad por su incumplimiento) y una aplicación uniforme de los mandatos del estado (si los estándares de calidad son el parámetro para medir el ajuste del servicio al cumplimiento de derechos humanos, no parece correcto que su determinación quede en manos de cada entidad, sin supervisión ni garantía de su aprobación). La exigencia de responsabilidad y la posibilidad de contar con mecanismos de coerción para que el Estado pueda “obligar” a actuar a la entidad en una manera determinada es fundamental para que la colaboración se produzca en los términos correctos.

La verificación del cumplimiento de los estándares de calidad por parte de las entidades prestadoras de servicios debería realizarse por el propio Estado, puesto que es el obligado internacionalmente a cumplir con los derechos humanos de las personas egresadas, ya sea desde sus servicios o instalaciones públicas, ya sea en colaboración con diversas entidades o iniciativas privadas. Para ello debería contar con servicios de inspección y supervisión, dotados de autoridad pública, que periódicamente (cada tres meses, por ejemplo) comprueben dicho ajuste, previendo la normativa las consecuencias de no hacerlo. Asimismo, en paralelo, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar un papel fundamental en la vigilancia al Estado y a sus entidades colaboradoras para que se garanticen adecuadamente los derechos de los egresados.

Dichas consecuencias habrán de ser eminentemente punitivo o sancionador, ya sea imponiendo una multa económica, ya sea retirando la habilitación dada a la entidad. Ello, además, no impediría que los afectados por dicho incumplimiento pudieran interponer la correspondiente acción de responsabilidad civil por los daños que hayan podido sufrir como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios a los que tienen derecho.

5.2. Establecer fórmulas de colaboración estrecha del Estado con las ONG de derechos humanos, las organizaciones dirigidas por NNAJ, los grupos de jóvenes, los grupos de padres y de familias, los grupos religiosos, las instituciones académicas y las asociaciones profesionales para la implementación del marco legal y de políticas públicas de egreso.

Sin olvidar en ningún momento que el Estado es el principal obligado a garantizar el apoyo integral a quienes egresan del sistema, para su efectiva implementación deberá contar con otros sujetos, pues parece difícil que la estructura pública del Estado asuma la totalidad de la gestión de los servicios y recursos que requerirá la estrategia nacional de egreso. En consecuencia, será importante considerar un sistema o red interinstitucional para articular el acceso a servicios de apoyo de toda índole: subsidios económicos de alimentación y vivienda, becas educativas, servicios de salud física, sexual y reproductiva y mental, empleabilidad y emprendimiento, etc. Cada uno de esos sujetos está llamado a jugar un rol en el conjunto del sistema nacional de egreso:

- Las organizaciones de NNAJ y los grupos de jóvenes egresados/as pueden servir como refuerzo de los procesos, cuando quienes transitan hacia el egreso o ya han egresado requieren de apoyos emocionales y sociales de sus pares.
- Los grupos de padres y de familias pueden ayudar en la construcción de apoyos familiares y comunitarios, tan importantes en los procesos de desinstitucionalización.
- Los grupos religiosos pueden ser un apoyo para las personas jóvenes que egresan cuando profesan alguna fe y también para colaborar con los servicios del Estado en la efectiva implementación de la estrategia de egreso.
- Las instituciones académicas y las asociaciones profesionales pueden desempeñar un rol clave en la formación y capacitación de los profesionales que trabajen en el sistema de protección, proporcionando tanto una formación inicial (en los planes de estudios universitarios) como continua (para los profesionales que ya trabajan en el sistema), contribuyendo así a la correcta implementación de los derechos de NNAJ, en particular de los que entran en el sistema de protección (y luego deben salir de él). Esta aportación puede contribuir de manera decisiva al necesario cambio cultural que se requiere para el correcto entendimiento del enfoque de derechos de este grupo social.

5.3. Colaborar con el sector privado: favorecer el empleo y emprendimiento de las personas egresadas del sistema

Dado que el fin último de toda medida de protección y de acogimiento alternativo es lograr que el NNAJ pueda vivir de forma independiente, las acciones que se lleven a cabo para facilitar su acceso al mercado laboral resultan decisivas. Sensibilizar y procurar la colaboración del sector privado empresarial en esta tarea es fundamental, evitando posibles sesgos o discriminaciones por la imagen que se pueda tener de estos NNAJ.

Por no dejar esta colaboración a la pura voluntariedad de las empresas, el Estado puede buscar fórmulas que favorezcan esta opción sin entrar en colisión con las reglas del libre mercado. Se trata de fórmulas de regulación indirecta consistentes en aprobar normas (de rango adecuado) que favorezcan el acceso de las empresas a determinados concursos para la contratación con el Estado, dando prioridad o premiando a empresas que contratan a estos jóvenes frente a las que no lo hacen, o normas que contemplen exenciones o rebajas fiscales por la contratación de estos jóvenes, por ejemplo. Asimismo, se deberían generar programas e iniciativas público-privadas basadas en al menos tres pilares: formación, mentoría y práctica laboral, para la promoción de empleo/emprendimiento en este grupo de jóvenes, o bien priorizar a este grupo de jóvenes en programas e iniciativas existentes.

SEXTA:

Reunir datos suficientes, adecuados, confiables y desglosados para poder determinar si hay discriminaciones en la realización de los derechos de las personas egresadas

En general, se constata que hay una escasez muy grande de datos confiables sobre las personas que egresan de los sistemas de protección, aunque sí se sabe que tienen peores resultados que sus iguales provenientes de familias en cuanto a nivel de estudios o en empleo, tienen mayor probabilidad de sinhogarismo, mayores índices de suicidio y de criminalidad⁴¹.

No es posible saber qué es lo que funciona y lo que no, ni a qué coste.

El Estado debería contar con datos sobre personas egresadas del sistema, al menos:

- Cantidad de egresos al año
- Cantidad de jóvenes que egresan en condiciones de autosuficiencia
- Cantidad de jóvenes que egresan en condición de calle o sin redes de apoyo
- Promedio nacional de edad de emancipación vs. edad de egreso forzado
- Cantidad de jóvenes egresados/as en condición de vulnerabilidad: adicción, encarcelados, víctimas de trata, explotación sexual, discapacidad, indígenas, niñas y mujeres jóvenes, etc.
- Esta información debe ser proporcionada por las entidades, servicios y recursos que colaboren en el sistema de egreso. Debería regularse quiénes tienen la obligación de dar esa información y cómo se va a garantizar la confidencialidad de la historia social del egresado, la protección de sus datos personales y el acceso a su expediente o historia social.

⁴¹ CELCIS, Continuing Care: An exploration of implementation, 2022, pág. 3. International Journal of Child, Youth and Family Studies, Programs and services offered to young people transitioning out of care in Canada: a literature review (2022) 14(1): 7–29.

Los datos actualizados y confiables sobre egreso deben ser la base para la elaboración y posterior evaluación de la ejecución de la estrategia nacional, de las políticas públicas sobre egreso y de los presupuestos públicos en lo que afecte a NNAJ egresados del sistema. Solo sobre la base de datos e información de calidad se garantiza un modelo con enfoque de derechos en el que se mida el impacto de las decisiones, se rinda cuentas de ello y se adopten medidas correctoras de constante mejora del sistema. En cuanto a la rendición de cuentas, las autoridades competentes deberían publicar informes o memorias anuales sobre egreso, con datos desagregados, con carácter abierto y accesible. Deben publicarse informes periódicos sobre egreso por autonomía o independización o traslados que requieran atención especializada.

Por otra parte, en colaboración con entidades de investigación y de educación superior (principalmente universidades), debería impulsarse la realización de investigaciones sobre el fenómeno del egreso, a fin de proporcionar aval científico a medidas que puedan implementarse. Asimismo, sería conveniente incorporar de alguna manera esta realidad a los estudios universitarios, especialmente en aquellos que conduzcan a profesiones que impliquen el trabajo en o con el sistema de protección (trabajadores sociales, psicólogos, educadores sociales, juristas, etc.).

SÉPTIMA:

Incorporar y visibilizar en los presupuestos públicos la inversión en egreso del sistema de protección

Es necesario saber qué medidas se han adoptado en todos los niveles de gobierno para que la planificación y la adopción de decisiones, en particular presupuestarias, se lleven a cabo teniendo como consideración primordial el interés superior de NNAJ.

La exigencia de elaborar presupuestos públicos con enfoque de infancia (Observación General Núm. 19) debería incluir la especificación de las partidas presupuestarias destinadas al egreso.

El desplazamiento del foco hacia la prevención de la institucionalización y la adopción de un marco legal e institucional como el que se propone sobre el egreso del sistema de protección requieren reforzar las partidas económicas hacia ello. Deberían, pues, asignarse recursos humanos interdisciplinarios y especializados, técnicos y económicos suficientes para:

- Promover la educación, las competencias y las oportunidades de NNAJ que egresan de las modalidades de cuidado alternativo, para que puedan llevar una vida independiente.
- Fortalecer los apoyos familiares y comunitarios mediante una oferta amplia y de calidad que reduzcan o eviten la adopción de medidas de protección que supongan la separación familiar
- Reforzar las medidas a ofrecer educación, aptitudes, empleabilidad, emprendimiento y oportunidades para la vida independiente a los NNAJ que egresan del cuidado alternativo

Asimismo, debería también contarse con información sobre el retorno social de la inversión en egreso, comparando los costes actuales asociados a los malos resultados de los procesos de egreso frente a los beneficios que la sociedad obtendría (reducción del acceso a servicios públicos, reducción de la pobreza y mejora de las oportunidades laborales y económicas). Existen estudios que demuestran que el aumento de la inversión de servicios y apoyos a NNAJ egresados del sistema de protección es beneficioso a largo plazo. Mas concretamente, la extensión de los cuidados y del mantenimiento no ya hasta los 21 años, sino por cuatro años más, suponen que, por cada 1\$ invertido, el Estado obtiene un ahorro o un beneficio de 1.36\$ durante la vida laboral de esta persona⁴².

De nada serviría un nuevo marco legal y una estrategia global de desinstitucionalización si no se acompañan de la debida dotación de medios para llevarlas a cabo. Esta traslación del foco de incidencia llevará tiempo y no estará exento de dificultades y reticencias, pero la falta de medios no podría ser un pretexto para no cumplir con lo que exigen los estándares internacionales.

⁴² Provincial Advocate for Children & Youth, "25 is the new 21. The costs and benefits of providing extended care & maintenance to Ontario youth in care until age 25", Canada, 2012. Este estudio se basa en datos de Ontario (Canadá) y menciona otros similares realizados en Estados Unidos o Australia, que llegan a la misma conclusión.

OCTAVA:

Sensibilizar y reforzar la formación y la capacitación de los y las profesionales

La formación de los profesionales del sistema de protección es fundamental para asegurar la calidad de los cuidados y los procesos de egreso. Es una manifestación de un sistema que ha superado el enfoque de necesidades y el asistencialismo y entiende que los cuidados y apoyos son un derecho de NNAJ que debe ser garantizado en los términos legalmente exigidos y no desde la caridad o la buena voluntad.

Los profesionales a los que se debe exigir dicha formación son todos aquellos que de alguna manera inciden en las vidas de NNAJ egresados del sistema de protección, principalmente quienes trabajan en él, pero también los parlamentarios, los funcionarios de todas las administraciones cuyas competencias pueden incidir en los procesos de egreso y, muy especialmente, los jueces, quienes tienen como función institucional juzgar (interpretar y aplicar las leyes) y hacer ejecutar lo juzgado. Sería fundamental formar sobre ello a quienes trabajan en todos los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, especialmente a los de la Corte IDH. También sería muy importante formar al personal de las instituciones de defensa de los derechos humanos a nivel nacional (especialmente si existe uno específico de NNAJ), dado su rol de vigilancia independiente del cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado.

La formación dependerá en gran medida del perfil profesional, pero en todos los casos debería ser una formación interdisciplinar (jurídica, psicológica, sociológica, educativa, etc.) que adopte como eje el enfoque de derechos de NNAJ. La formación debería comprender como mínimo: estándares mínimos en materia de servicios de egreso, evaluación y determinación del interés superior de NNAJ, escucha y planificación de los procesos de preparación para el egreso y sistema nacional de apoyos al egreso.

Los profesionales del sistema de protección -entendido en un sentido amplio- deberían contar con esa formación inicial, que debería incorporarse en los planes de estudios correspondientes a profesiones que impliquen el trabajo con NNAJ. Asimismo, debería ofrecerse desde las administraciones públicas una formación continua mediante planes de formación anuales para que permanezcan al día de las principales novedades y avances que

deban conocer. El Estado debería inspeccionar cuando corresponda que los profesionales cuentan con la formación mínima requerida. Cuando trabajan en entidades del sector privado que colaboran con el estado ésta debería ser una exigencia para obtener la correspondiente habilitación.

Sin perjuicio del papel central que juegan los profesionales de todos los ámbitos del sistema de protección, para que su actuación sea más efectiva y eficaz se debería sensibilizar y concienciar a la sociedad sobre el fenómeno del egreso y sobre la conveniencia de reforzar los apoyos familiares y comunitarios frente a la institucionalización de NNAJ en situaciones de grave desprotección. Asimismo, deberían realizarse campañas que evitasen la estigmatización de las personas jóvenes que egresan del sistema y de las razones para garantizarles los apoyos necesarios, especialmente respecto de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad (jóvenes madres, migrantes, personas con discapacidad, indígenas o NNAJ pertenecientes a minorías étnicas, principalmente).

NOVENA:

Articular mecanismos institucionales y judiciales para la efectiva defensa de los derechos de NNAJ egresados/as del sistema de protección

Si el correlato lógico de todo derecho subjetivo es la obligación de un tercero de garantizarlo, el establecimiento institucional de mecanismos de control judicial eficaces es lo que asegura su cumplimiento. Un modelo legal en el que se reconozcan derechos y se impongan obligaciones estaría incompleto si no previera cómo asegurar unos y otras, es decir, si no contara con mecanismos eficaces que responsabilicen a los sujetos obligados del incumplimiento de sus obligaciones. El marco legal que reconozca el derecho al egreso en los términos establecidos en los estándares internacionales debe completarse con procesos judiciales que lo garanticen en última instancia. Concretamente, se debería:

Poder invocar el derecho al egreso (y a cada uno de los apoyos que las leyes garanticen) ante los tribunales, contemplando recursos efectivos ante la violación de dicho derecho⁴³. Para la defensa de sus derechos, las propias personas egresadas deberían contar con asistencia jurídica gratuita como parte de los apoyos, para poder ser asistido y representado convenientemente en los procesos en defensa de su derecho al egreso. Para ello, la legislación procesal y la relativa a los colegios o asociaciones profesionales de la abogacía deberían contemplar esta particularidad.

- Incluir el derecho al egreso como parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, mediante las modificaciones necesarias para que la vulneración de este derecho pudiera ser revisada por esta instancia internacional. Asimismo, debería estudiarse la posibilidad de explicitar el derecho al egreso en el marco de la Convención Interamericana sobre Derechos de los Jóvenes, con el fin de abrir causas ante instancias superiores a las nacionales que pudieran también sentar doctrina y obligar a los Estados a actuar correctamente tanto a nivel normativo e institucional como en los casos concretos de vulneración de derechos individuales.

⁴³ Tal como establece la Observación General Núm. 5, apartados 24 y 25.

DÉCIMA:

Definir legalmente el concepto de egreso.

El derecho a recibir un apoyo integral corresponde a los NNAJ que salen del sistema de protección. Sin embargo, son muchos los momentos y circunstancias en las que dicha salida se puede producir, por lo que el marco legal debería especificar quién reúne la condición de egresado del sistema, puesto que solo desde ahí van a activarse los mecanismos para proporcionales los apoyos necesarios.

Convendría diferenciar distintas etapas en la vida de NNAJ que están bajo una modalidad de cuidado alternativo, delimitando sus derechos en cada una de ellas. Los derechos que les corresponden mientras son menores de edad están en la Convención, fundamentalmente, pero la legislación nacional debería explicitar aquellos que son propios del inexorable egreso: derecho a que su interés superior sea evaluado y determinado en todo tipo de decisiones, derecho a una participación activa y significativa en la planificación de su proceso individual de egreso, derecho a recibir información adecuada sobre los servicios y recursos a los que tiene derecho, derecho a obtener dichos servicios y apoyos, fundamentalmente a contar con un profesional de referencia que le asista y oriente en su vida en cuidado alternativo.

Una vez alcanzada la mayoría de edad convendría establecer intervalos etarios a los que referenciar los respectivos apoyos a los que se tendría derecho. Se recomienda establecer como regla general (por defecto) el derecho a continuar los cuidados hasta los 21 años en el mismo lugar en el que el joven ha vivido, salvo que renuncie a ello o no se entienda conveniente a su interés. Se debería contemplar expresamente la posibilidad de ampliar los apoyos hasta los 25 años, definiendo su alcance en un sentido gradual descendente hasta lograr el paso a una vida independiente⁴⁴.

⁴⁴ Así se hace en algunos territorios de Canadá, de Australia, de USA o en Escocia. Pueden consultarse en Sansone, G., Fallon, B., Miller, S., Birken, C., Denburg, A., Jenkins, J., Levine, J., Mishna, F., Sokolowski, M. and Stewart, S. (2020). Children Aging Out of Care. Toronto, Ontario: Policy Bench, Fraser Mustard Institute of Human Development, University of Toronto. También recoge cifras comparativas el estudio de la OCDE Assisting care leavers: time for Action, 2022, con datos también sobre las diferentes edades y apoyos que los países miembros aplican en los procesos de egreso (https://www.oecd.org/en/publications/assisting-care-leavers_1939a9ec-en.html).

Debería, además, contemplarse de manera expresa el derecho al egreso de quienes se encuentran bajo alguna modalidad de acogimiento familiar, puesto que la realidad vital es muy diferente. Convendría analizar si esos apoyos -sobre todo los económicos- los recibiría el o la joven en los mismos términos que los que salen de acogimiento residencial, o si merecería la pena prever apoyos directos a la familia de acogida, si decidiera seguir cuidando del joven. En todo caso, es una distinción importante para no caer en el posible error de entender que solo egresan del sistema quienes están en acogimiento residencial.

DÉCIMOPRIMERA:

Evaluar y determinar el interés superior de NNA y sus necesidades teniendo en cuenta su edad, género, madurez y circunstancias particulares desde el momento en el que entra en el sistema de cuidados y durante todo el proceso de transición

11.1 Priorizar la reintegración familiar siempre que sea posible, trabajando con la familia de origen mientras el NNA está bajo la medida de protección, siempre que ello no vaya contra su ISN

La legislación debe explicitar la obligación de los poderes públicos de trabajar con la familia en su capacitación y fortalecimiento como factor de protección primero y fundamental de todo NNAJ, salvo que, tras la correspondiente evaluación y determinación de su interés superior se determine que no es adecuado. Si la salida prioritaria del sistema debe ser la reintegración familiar, el estado, de acuerdo con la Convención, debe trabajar con ella para garantizar de esta manera el derecho de NNAJ a vivir en (su) familia. Que dicho derecho se vea vulnerado gravemente y, en consecuencia, se haya de separar al NNAJ de su familia, no significa que el derecho “desaparezca”; el derecho sigue correspondiendo al NNAJ pese a la vulneración y mientras está en una medida de cuidado alternativo (siempre temporal), de modo que la obligación del Estado no debería traducirse solo en la separación y, en su caso, reparación del daño causado, sino que debería explicitarse en la ley el deber de trabajar con la familia para que, desde el enfoque de derechos de NNAJ, se garantice el derecho fundamental a vivir en (su) familia. Ese fortalecimiento de la familia debe ir más allá de establecer condiciones de visita con la familia y abarcar un plan individual de intervención familiar más amplio, que, por ejemplo, dote a los responsables parentales de las herramientas necesarias para un ejercicio positivo de la parentalidad, de los recursos económicos o apoyos sociales que puedan necesitar, principalmente a nivel comunitario.

A nivel estatal, la legislación laboral debería contemplar el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral, no tanto como una conquista social de los trabajadores como un derecho de NNAJ a vivir en familia. Deberían probarse regulaciones y elaborarse planes para que las empresas asumieran esta obligación como propia y las administraciones públicas deberían dotar de recursos de apoyo a las familias que facilitaran dicha conciliación. Debería

también extenderse la universalidad -y gratuidad cuando corresponda- de la "escolarización" de 0 a 3 años. Asimismo, debería contemplarse la realidad específica de las adolescentes madres para que puedan recibir los apoyos necesarios para poder seguir sus estudios (al menos los obligatorios, que son un derecho fundamental de NNAJ, pero, si lo desean, también los superiores). Asegurar una oferta suficiente de opciones de cuidado familiar y comunitario para los NNAJ que no pueden permanecer con sus familias

Cuando el NNAJ está en riesgo de perder el cuidado parental, la legislación debe establecer como primera obligación de los poderes públicos el diseñar una red de apoyo familiar y comunitario que evite la institucionalización de NNAJ. En un entendimiento correcto del egreso en el marco de las estrategias globales de desinstitucionalización, esta previsión legal es fundamental de acuerdo con el enfoque de derechos. Prevenir la desinstitucionalización (y, dentro de ella, el egreso), es la mejor forma de desinstitucionalizar.

Para el cumplimiento de esta obligación, tanto la estrategia nacional de egreso (o de desinstitucionalización) como las políticas públicas, los planes y los programas que adopten las administraciones públicas deberían especificar cómo la van a ejecutar y con qué medios económicos, técnicos y humanos la van a llevar a cabo.

11.2. Garantizar la autonomía progresiva de NNAJ y definir correlativamente las facultades y responsabilidades de los *corporate parents*

La legislación sobre egreso debería explicitar como principio fundamental el derecho a la autonomía progresiva de la voluntad de NNAJ, quienes han de ir tomando cada vez más decisiones, y de mayor trascendencia, a la vez que asumen responsabilidades crecientes derivadas de esas decisiones. Este concepto es fundamental en el ámbito familiar, pero debe serlo también cuando quien ejercer las funciones protectoras y de cuidado es una entidad (pública o privada), lo que otras legislaciones han denominado el "corporate parent". Es fundamental que la legislación establezca cómo se va a ejercer esa "parentalidad" o tutela por parte del Estado respetando el derecho de NNAJ del sistema de cuidados a una progresiva autonomía de la voluntad, de modo análogo a como se debe hacer con los responsables parentales.

Además del reflejo legal de la autonomía progresiva de la voluntad de NNAJ en cuidados alternativos, es fundamental formar a los profesionales en esta idea, de modo que, en nombre de la entidad, ejerzan una "parentalidad" positiva. Podría recogerse (y desarrollarse) un "derecho al buen trato institucional"⁴⁵, que incluya no solo el derecho a no sufrir ninguna forma de violencia, sino, sobre todo, el derecho a recibir un cuidado que posibilite el libre desarrollo de la personalidad de NNAJ hasta el máximo posible.

⁴⁵ Este derecho no se ha recogido como tal en ninguna legislación. En la legislación española sobre violencia contra la infancia y la adolescencia se define el buen trato y se exige configurar todos aquellos espacios o lugares donde viven los NNAJ como entornos seguros, que son aquellos que garantizan el buen trato. Cuando se trata de las modalidades de cuidado alternativo, sobre todo residencial, sería una ocasión extraordinaria definir su alcance y concretar cómo se ha garantizar por parte de las entidades de cuidado.

DÉCIMOSEGUNDA:

Garantizar la participación significativa de NNAJ en la planificación de su egreso, así como el pleno respeto por sus opiniones en todas aquellas cuestiones que les afectan

- **12.1.** Poner a disposición de NNAJ información en formatos accesibles adaptados a ellos sobre sus derechos y sobre los servicios a los que pueden acceder
- **12.2.** Establecer mecanismos seguros y confidenciales para presentar quejas o comunicaciones
- **12.3.** Garantizar que NNAJ puedan expresar sus opiniones y ser tenidas debidamente en cuenta al organizar y establecer servicios de cuidado
- **12.4.** Establecer un consejo participativo de NNA dentro del sistema de protección y redes de jóvenes egresados para participar en la formulación de políticas y de las normas del centro
- **12.5.** Proporcionar sistemáticamente formación a los profesionales sobre el derecho de NNAJ a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta en función de su edad y madurez
- **12.6.** Trabajar con los jóvenes para desarrollar e implementar políticas que garanticen el derecho de NNAJ a participar de manera significativa en la toma de todas las decisiones que afectan a su futuro, especialmente en la planificación de su egreso.
- **12.7.** Favorecer la creación de redes y asociaciones de egresados, como parte de los apoyos necesarios en su transición a la vida independiente

Mientras que las seis recomendaciones anteriores son parte de los estándares internacionales⁴⁶ y, por tanto, deberían recogerse tanto en la legislación como en las políticas públicas, esta séptima deriva de las consultas realizadas en numerosos países a los jóvenes egresados, para quienes sus iguales constituyen un elemento imprescindible para asegurarse un apoyo mutuo.

⁴⁶ Ver desarrollo de cada recomendación en el Producto 3.

DÉCIMOTERCERA:

Garantizar una atención singular a grupos en situación de especial vulnerabilidad al egresar

- **13.1.** Diseñar políticas y planes para evitar la institucionalización innecesaria de NNAJ con discapacidad
- **13.2.** Coordinar la legislación sobre protección de NNAJ y de extranjería con vistas a definir el alcance de los derechos de las personas extranjeras que egresan del sistema de protección
- **13.3.** Diseñar políticas y planes específicos para la reintegración de NNAJ indígenas basados en sus costumbres y características culturales
- **13.4.** Identificar a partir de los datos e informes otros grupos de NNAJ en situación de especial vulnerabilidad y contemplar medidas específicas para garantizarles su derecho al egreso (madres jóvenes, grupos de hermanos, etc.).

DÉCIMOCUARTA:

Garantizar el apoyo integral, planificado, constante e individualizado a los egresados y sus redes

14.1. Promover políticas que garanticen el apoyo integral, planificado, constante e individualizado a los egresados y a sus redes.

El Día de Debate General explicitó el concepto de apoyo integral al egreso, de modo que se superase la idea de los apoyos como un conjunto más o menos amplio y más o menos heterogéneo de medidas y ayudas al egreso, para pasar a entenderlo de forma holística, atendiendo a las características propias de cada joven que egresa del sistema. Este concepto debe recogerse en la ley que regule el egreso en los términos y con la amplitud con que se contempla en el DDG, pero también debe recogerse en las políticas públicas que sirvan a su implementación.

14.2. Articular el egreso del sistema de protección conforme a los principios que le son inherentes.

- **Garantía legal:** el apoyo integral al egreso del sistema de protección debe configurarse legalmente, imponiendo la correlativa obligación al Estado, que deberá adoptar todas las medidas necesarias para su garantía. No es suficiente con elaborar políticas públicas de egreso o programas o planes específicos porque no lo aseguran como derecho frente a los poderes públicos.
- **Voluntariedad:** la participación en el egreso más allá de la mayoría de edad dependerá únicamente de la voluntad del joven, puesto que ya tiene plena capacidad para regir su vida en el plano jurídico. Nunca puede ser una obligación, por tanto, podrá decidir si continúa o no en el sistema de cuidados. Al configurarse como derecho, el o la joven que hubiera decidido no continuar podrá regresar a ellos al menos hasta los 21 años (según la recomendación hecha en este informe)
- **Continuidad:** el Estado debe garantizar una línea ininterrumpida de cuidados y apoyos a NNAJ desde que entran hasta que egresan del sistema de protección. La continuidad no debe entenderse como

uniformidad, sino como sucesión ininterrumpida de apoyos que irán siendo determinados en función del momento vital en que se encuentre la persona, dentro de los que se deban ofrecer según el marco legal. No garantizar la continuidad es incumplir la obligación de proporcionar un buen trato institucional a los NNAJ egresados del sistema de protección.

- **Gradualidad:** Los cuidados durante la minoría de edad y los apoyos más allá de la mayoría de edad a los que tienen derecho los NNAJ egresados deberían definirse de acuerdo con un criterio de gradualidad que facilite el empoderamiento de NNAJ. Antes de alcanzar la mayoría de edad, de acuerdo con las capacidades evolutivas de NNAJ, deberían ir reduciéndose los cuidados o vigilancias para ir aumentando los apoyos a las decisiones que con gradual autonomía puedan adoptar los NNAJ. Alcanzada la mayoría de edad, garantizando el apoyo integral en sus términos más amplios hasta los 21 años, deberían ir reduciéndose mientras se transita hacia una vida independiente. El alcance de los concretos apoyos debe especificarse en virtud de norma reglamentaria que desarrolle la previsión legal, para que su efectiva prestación no quede a merced de la coyuntura económica o política. Ello proporciona, además, una seguridad jurídica muy necesaria a la hora de planificar con qué apoyos se puede contar.
- **Calidad:** puesto que los apoyos que tienen derecho a recibir van mucho más allá de las prestaciones de naturaleza económica e incluyen servicios educativos, sociales, psicológicos, jurídicos, habitacionales, etc., es imprescindible comprobar que responden a estándares de calidad que garantizan su adecuación al derecho de NNAJ al egreso acompañado y apoyado. Es fundamental que el Estado apruebe y publique estándares de calidad para cada uno de esos servicios, exija su cumplimiento como condición para que la entidad que sea los preste y que inspeccione y supervise su mantenimiento, sancionando o exigiendo que se apliquen. De otro modo, se trasladaría a los procesos de egreso la lógica asistencial que las Directrices han exigido superar en relación con los sistemas de protección y que quieren extender a los egresados conforme al enfoque de derechos humanos que preside todo este nuevo planteamiento.
- **Revisión:** Los apoyos que se han de poder recibir deben ser constantemente revisados y ajustados a las necesidades y circunstancias cambiantes de la persona egresada. Asimismo, ésta debe poder contar con mecanismos de reclamación frente a posibles vulneraciones del derecho, si considerase que los apoyos

que se le proporcionan son insuficientes o inadecuados. Deberían establecerse mecanismos para la rápida y efectiva resolución de las deficiencias que pudieran apreciarse en la recepción de los apoyos

- **Entendimiento holístico (integral e integrado):** la idea de apoyo integral no solo tiene una dimensión cuantitativa, como conjunto más o menos amplio de prestaciones, sino también cualitativa, de manera que deberían ofrecerse a cada persona egresada aquellos servicios y recursos que necesite según sus características individuales. Esta visión integral e integrada de los apoyos puede hacerse contando con un profesional de referencia que, contando con la persona egresada, no solo informe y facilite el acceso a los apoyos existentes, sino que también le asista en la mejor concreción de los que le sean más adecuados a la persona en concreto. Esta es una demanda de muchas personas jóvenes egresadas, que expresan las dificultades que encuentran para acceder a los apoyos y servicios.

14.3 Garantizar servicios de acompañamiento (dimensiones):

La integralidad del apoyo deba abarcar al menos las principales dimensiones de la vida, tal como especifican tanto las Directrices como la Resolución de 2019, que expresamente se refieren a "acceso a empleo, educación, capacitación, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redunda en su interés superior y acceder a los servicios de reinserción social". Estos deben ser los mínimos imprescindibles que debe contemplar la legislación y las políticas públicas para garantizar el derecho al egreso conforme a los estándares internacionales.

Junto con estos documentos internacionales, debería invitarse a los Estados LAAM a firmar el tratado regional de 2013 sobre los derechos de los jóvenes y su protocolo adicional de 2016, con el fin de comprometerse a garantizar esos derechos con las debidas adaptaciones a las personas que egresan del sistema de protección.

Los derechos que, como mínimo, deberían formar parte de las prestaciones y servicios garantizados en el concepto de apoyo integral son las siguientes:

- **Salud física y psicológica**

El derecho a la salud debe garantizarse a las personas que egresan en los mismos términos que para sus iguales que continúan viviendo bajo el amparo familiar. Resulta singularmente importante poder acceder a servicios de salud mental, a través del apoyo psicológico y psiquiátrico, dada la trayectoria vital de estas personas.

Asimismo, debería asegurarse la salud sexual y reproductiva de las niñas y jóvenes que egresan del sistema, para evitar en lo posible embarazos no deseados, e incluso la reinstitucionalización para recibir cuidados cuando tienen hijos.

- **Educación, formación y empleo/emprendimientos**

La bibliografía demuestra la importancia de la educación para mejorar los resultados de quienes egresan del sistema y para promover su resiliencia. También tener trabajo, aunque sea a tiempo parcial, se asocia con la obtención de buenos resultados en la transición hacia la vida independiente. De ahí que en la práctica sea cada vez más frecuente que se prepare a NNAJ para continuar sus estudios, lo que va más allá de ir a la escuela. Hay que preparar desde temprano a NNAJ para que sigan estudiando y trabajen. Debería ofrecerse un modelo de aprendizaje para toda la vida para quienes egresan del sistema porque les permite una mejor convivencia entre estudios y trabajo. Dicho modelo podría diseñar itinerarios formativos específicos para egresados que se adapten a las características propias de cada joven.

Con carácter general, deberían incluirse servicios de orientación vocacional, acceso a subsidios y becas de estudio y desarrollo de habilidades digitales, así como habilidades para el empleo y emprendimiento, mentorías y prácticas laborales, aspectos concretos de especial relevancia para estas personas. Asimismo, las personas egresadas deberían contar con un seguro social concebido como un servicio público de carácter nacional que garantice la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, enfermedad común y accidente de trabajo; prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de enfermedad común y accidente laboral, prestaciones económicas por maternidad, así como prestaciones de invalidez, jubilación, defunción, viudedad y orfandad.

- **Vivienda**

Debería garantizarse el derecho a disfrutar de una vivienda digna a quienes egresan del sistema de protección. Una de las razones principales para generalizar la extensión de la edad de egreso hasta los 21 años tiene que ver justamente con la práctica imposibilidad de llevar una vida independiente por el esfuerzo económico que supone disponer de una vivienda⁴⁷. Los jóvenes entrevistados señalan la vivienda como una de las mayores dificultades para transitar hacia la vida independiente, y que sus pares que viven con sus referentes familiares ven resuelta permaneciendo en el hogar familiar durante muchos más años, lo que les permite alcanzar más fácilmente una

⁴⁷ La legislación escocesa denomina "staying put" a la regulación sobre la continuidad de la vida de los y las jóvenes egresadas en el mismo lugar donde han estado bajo los cuidados, con las debidas modificaciones en cuanto a normas convivenciales, por ejemplo, con personas menores de edad.

estabilidad en el empleo, estudiar o incluso contar con algunas reservas para dar el salto a la vida independiente con mayores garantías.

Tras la edad de 21 años, en función de las características de la persona egresada, se deberían ofrecer diversas posibilidades para acceder a una vivienda, desde permanecer en el mismo sitio hasta los 25, pasando por bonificar los alquileres a estos jóvenes, reservar una parte de la oferta de viviendas sociales para estos jóvenes o contar con viviendas para compartir entre varios jóvenes.

- **Derechos humanos y formación ciudadana**

La formación sobre estas cuestiones debería ofrecerse desde que el NNAJ entra en el sistema de protección, puesto que su integración social ulterior debe incluir todas las dimensiones de ciudadanía inherentes a su dignidad. Son cuestiones que no siempre se reciben de la familia ni de la escuela, por lo que incorporarlo de alguna manera en sus procesos de egreso les facilitará la posibilidad de ser ciudadanos de pleno derecho también al egresar del sistema de protección.

- **Familia y redes sociales**

Se debe trabajar con la familia de origen para posibilitar, si es conveniente, el mantenimiento de las relaciones con el NNAJ, incluso aunque no retorne a la familia al egresar del sistema. El concepto de familia debe entenderse en sentido amplio, incluyendo familia extensa. También debe ponerse el foco en la relación entre los hermanos, favoreciéndola cuando no sea contraria o perjudicial para el egresado.

Asimismo, la creación y mantenimiento de redes sociales fuertes entre egresados/as es fundamental para facilitar los procesos de egreso, no solo porque a la edad de egreso los iguales son el principal referente de cualquier joven, sino porque en el colectivo concreto de egresados/as, además son personas con las que comparten una experiencia de vida común. Debería apoyarse y favorecerse la creación de estas redes o asociaciones, facilitándoles lugares de encuentro que permitan cultivar un sentido de pertenencia, incluso sosteniendo con fondos algunas de las iniciativas que propongan y contribuyan al éxito de los procesos de egreso⁴⁸. Promover espacios de participación e incidencia por el egreso resulta de especial valor

⁴⁸ La idea de crear una plataforma digital para egresados puede ser una buena opción. Aldeas Infantiles SOS intentó poner en marcha Youthlinks, pero no tuvo éxito. Sin embargo, los jóvenes egresados acuden con facilidad a este tipo de redes, por lo que quizá se pudiera pensar en una opción similar aprendiendo de los errores o carencias que pudo tener aquella plataforma.

no solo para las personas egresadas sino también para los responsables políticos y la sociedad, por los puntos de vista y experiencias directas que aportarían.

- **Recreación y tiempo libre**

Uno de los aspectos más valorados por los y las jóvenes que egresan del sistema es contar con tiempo para las relaciones sociales, dado el momento vital en que se encuentran. Contar con tiempo y espacio para el ocio y el tiempo libre no debería ser un lujo ni un capricho, sino que debería atenderse como una necesidad psicológica, evolutiva y social de las personas que egresan del sistema de protección. Aunque el derecho al juego, al ocio, al esparcimiento y al tiempo libre se reconoce en la Convención para las personas menores de edad, debería seguir siendo garantizado hasta los 21 años como parte de los cuidados y apoyos que se han de continuar proporcionando, con las adaptaciones correspondientes a dicha etapa evolutiva. Debería dejarse, además, que fueran los propios NNAJ quienes diseñaran las actividades que les gustaría realizar, idealmente desde las redes o asociaciones de egresados, lo que facilitaría no solo el ejercicio de su derecho a la participación, sino también su empoderamiento y la asunción de responsabilidades útiles para la vida.

- **Proyección de vida y habilidades para la vida independiente**

Debería formarse a NNAJ desde su entrada en el sistema de protección en la adquisición de habilidades para la vida independiente, no olvidando la importancia que tienen para ellos las “pequeñas” gestiones correspondientes a la multitud de decisiones que han de comenzar a tomar (pedir cita médica, dar de alta un servicio, gestión administrativa o de documentación, cumplimentar una solicitud de ayuda económica, gestionar la logística de una casa, realizar tareas del hogar, como limpiar o cocinar, planificar y manejar el dinero, etc.). Todo ello se suele abordar de manera natural en el medio familiar, o se puede compensar más fácilmente el no hacerlo porque las consecuencias no son las mismas, pero los jóvenes que egresan del sistema no lo tienen y tampoco existen otros ámbitos en los que se forme para ello (por ejemplo, en la escuela). Debería, pues, articularse como parte de los apoyos a los que tienen derecho las personas egresadas la oferta de talleres o módulos de formación para la vida independiente desde que ingresan en el sistema de protección, siempre relacionado con el plan individual de preparación y transición hacia la vida autónoma.

- **Identidad**

Las personas egresadas tienen derecho a la identidad, en términos amplios, como parte inherente a su personalidad. Comprende el derecho a obtener toda la documentación que les identifique (especialmente importante garantizarlo respecto de NNAJ migrantes), el acceso a su historia social de vida o la identidad de género. Debería reconocerse este derecho como concreción del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad del ser humano.

- **Mentoring e intervención (involvement)**

Muchas personas egresadas quedan fuera de los sistemas sociales y económicos. Pueden faltarles las redes sociales de apoyo con las que sí cuentan otros jóvenes durante su tránsito hacia la vida adulta. El mentoring se ha convertido en una forma de apoyo para estos/as jóvenes, como una persona a la que dirigirse en cualquier momento para pedir consejo o ayuda en la construcción de su proyecto de vida, o simplemente para hablar. El mentoring realizado por los egresados es también una posibilidad útil, aunque deben concebirse más como una opción complementaria que alternativa al apoyo profesional. En este sentido, deberían coexistir los profesionales de referencia para cada egresado junto con la red de mentores, de la que cualquier egresado debería poder formar parte y recibir capacitación para hacerlo adecuadamente.

- **Asegurar una asignación económica adecuada y suficiente hasta los 21 años**

Contar con unos mínimos ingresos de carácter fijo es decisivo para poder transitar hacia la vida independiente. Dado que los egresados encuentran dificultad para acceder a un empleo y que dichos empleos suelen ser precarios y escasamente remunerados, debería contemplarse el derecho de las personas egresadas a percibir unos mínimos ingresos fijos, como la renta básica universal que se está garantizando en cada vez más países. Esta renta se concibe como un ingreso periódico que el Estado concede sin condiciones a sus ciudadanos para cubrir las necesidades que una sociedad considera como básicas. Este tipo de medidas forman parte una política social redistributiva que busca garantizar que todos puedan optar a un nivel mínimo de ingresos para cubrir las necesidades básicas y reducir la desigualdad.

Debería contemplarse la progresiva reducción de dichos ingresos en la medida en que el o la joven egresada va incorporándose al mundo laboral, contemplando especialmente los casos de quienes escogen seguir estudiando o capacitándose o combinando estudios y trabajo, para que no pierdan de golpe los ingresos ni dejen de estudiar por necesidad de salir adelante. Las asignaciones económicas deberán siempre cubrir las necesidades básicas de estas personas en cada etapa de la vida en la que se encuentren durante el proceso de egreso.

- **Asistencia jurídica gratuita**

Las personas egresadas que vean vulnerados sus derechos deberían poder contar con asistencia jurídica gratuita. Debería incorporarse este colectivo específicamente a los beneficiarios de los turnos de oficio, puesto que no tienen ni los conocimientos ni los medios para hacer valer sus derechos. Mientras NNA están en el sistema de protección cuentan con la protección de instituciones públicas que velan por su superior interés (por ejemplo, la fiscalía), pero al alcanzar la mayoría de edad dicha tutela también desaparece. Para evitar abusos o vulneraciones de los derechos de estos/as jóvenes, debería garantizarse este derecho al menos hasta los 21 años. Esto es de especial importancia en relación con personas con la discapacidad y los migrantes, a los que se les aplicaría la legislación de extranjería de adultos.

14.5. Proporcionar un profesional de referencia posterior al egreso, preferentemente quien lo haya sido antes de cumplir la mayoría de edad

Debería asignarse al menos un profesional de referencia para cada NNAJ que egresa del sistema de protección, preferiblemente el o los mismos que lo han hecho durante la estancia en una modalidad de cuidado alternativo. Esta es una exigencia contemplada en las Directrices y defendida por los/as jóvenes que egresan como uno de los elementos principales para el apoyo posterior a la salida del sistema de protección.

Debería aprobarse una regulación que estableciera los requisitos formativos y de capacitación que deben cumplir estos profesionales, así como las funciones a desempeñar, que deberían ser de asistencia, orientación y coordinación de los servicios y recursos que vayan necesitando las personas egresadas.

14.5. Proporcionar un profesional de salvaguarda para la comunicación de situaciones de violencia, abuso o explotación por parte de NNAJ egresadas del sistema de protección

Debería también existir un profesional que se encargase de garantizar que los lugares en los que viven los NNAJ, ya sea durante el cuidado alternativo, ya sea después, son entornos seguros en los que se va a proteger frente a toda forma de violencia, abuso o explotación. Deberían establecerse mecanismos accesibles y seguros de queja y de comunicación de posibles vulneraciones de derechos (propias o de terceros) e identificar a una persona de referencia para tramitar estos casos, una persona de referencia y confianza para NNAJ.

Estas funciones son inherentes a un sistema de cuidados y deberían extenderse al menos hasta los 21 años. Las tareas de salvaguarda las podría desempeñar el profesional antes mencionado, pero dada la especificidad de las tareas que entraña, convendría crear una figura específica no solo en los centros de cuidado alternativo, sino también después, que esté disponible para los y las jóvenes que egresan, dada la extrema vulnerabilidad con la que llegan generalmente a la mayoría de edad. Este profesional debería estar formado en salvaguarda y protección organizacional y contar con una formación psicológica, jurídica y social mínima. Una tercera alternativa sería asignar estas funciones a la "autoridad de aplicación"⁴⁹.

En el marco de este documento, se ha hecho un contraste de mapeos de políticas públicas nacionales de los dieciocho países LAAM, un análisis sobre los estándares internacionales y sus elementos y recomendaciones específicas para el diseño del derecho al egreso por cada uno de los países, para ser utilizados en los procesos de incidencia y consiguientes transformaciones normativas e institucionales de cada país.

Esta información se encuentra en el documento anexo: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE EGRESO POR PAÍS, donde se especifica un análisis y recomendaciones particulares por cada uno de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴⁹ Ver recomendación 3.2.

Aldeas Infantiles SOS Internacional

Oficina Regional de América Latina y El Caribe

2024

CÁTEDRA
DE LOS DERECHOS
DEL NIÑO



ALDEAS
INFANTILES SOS