



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers
Comité des Ministres

**Recomendación Rec (2006)19
del Comité de Ministros a los Estados Miembros
sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad**

*(Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de diciembre de 2006
en la 983ª reunión de los Delegados de los Ministros)*

El Comité de Ministros, de acuerdo con el Artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es lograr mayor unidad entre sus Estados Miembros, entre otras formas, promoviendo la adopción de reglas comunes;

Haciendo referencia al trabajo del Consejo de Europa en el ámbito de la infancia y las familias y reafirmando en general los siguientes instrumentos legales:

- la Convención sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (ETS No. 5), que protege los derechos de todas las personas, incluidos los niños;
- La Carta Social Europea (ETS No. 35) y la Carta Social Europea revisada (ETS No. 163), que declara que “la familia en tanto que unidad fundamental de la sociedad tiene el derecho a la adecuada protección social, legal y económica para garantizar su pleno desarrollo” (Artículo 16);
- el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño (ETS Nº 160);
- el Convenio sobre derechos de los hijos a mantener relaciones con sus padres (ETS nº 192);
- las Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados Miembros: Nº R (84) 4 sobre responsabilidades parentales; Nº R (85) 4 sobre violencia en la familia; Nº R (87) 6 sobre familias de acogida; Nº R (94) 14 sobre políticas familiares coherentes e integradas; No. R (96) 5 sobre reconciliación de vida laboral y familiar; No. R (97) 4 sobre garantía y promoción de la salud de familias monoparentales; Nº R (98) 8 sobre la participación de los hijos en la vida familiar y social; Rec(2005)5 sobre los derechos de los niños que viven en instituciones y Rec.(2006)5 sobre el Plan de Acción del Consejo de Europa para la promoción de los derechos y la plena participación de las personas con discapacidades en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidades en Europa 2006-2015.

Teniendo en cuenta que la Estrategia Social Revisada para la Cohesión Social, considera que las familias son el primer lugar en el que se experimenta y aprende la cohesión social, y teniendo en cuenta que una estrategia de cohesión social, además de respetar totalmente la autonomía de la esfera privada y de la sociedad civil, debe apoyar a las familias;

Recordando las Recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria 751 (1975) sobre la posición y la responsabilidad de los padres en la familia moderna y su apoyo por parte de la sociedad; 1074 (1988) sobre política familiar; 1121 (1990) sobre los derechos de los niños y 1443 (2000) sobre adopción internacional: el respeto de los derechos del niño; 1501 (2001) sobre las responsabilidades de padres y profesores en la educación del niño; 1551 (2002) sobre la creación de una sociedad del siglo XXI con los niños y para los niños: seguimiento de la estrategia europea para los niños (Recomendación 1286 (1996)); 1639 (2003) sobre la mediación familiar e igualdad de sexos; 1666 (2004) sobre la prohibición del castigo físico de los niños en toda Europa; 1698 (2005) sobre los derechos de los niños en instituciones: seguimiento de la Recomendación 1601 (2003) de la Asamblea Parlamentaria;

Haciendo hincapié en la importancia del Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, del que todos los Estados Miembros del Consejo de Europa son Partes, en cuyos principios básicos debe asentarse siempre la educación de los niños;

Recordando la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Varsovia, Polonia, mayo de 2005) y el compromiso allí asumido de cumplir totalmente con las obligaciones del Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, para promover eficazmente sus derechos y tomar medidas concretas para

erradicar todas las formas de violencia infantil, y el subsiguiente programa "Una Europa para los niños y con los niños" (*Building a Europe for and with children*), presentado oficialmente en Mónaco el 4 y 5 de abril de 2006;

Haciendo referencia al Comunicado Final y la Declaración Política de los Ministros Europeos responsables de Asuntos de Familia en su vigésimo octava sesión (Lisboa, Portugal, 16-17 de mayo de 2006), en particular:

- reconociendo que el ejercicio de la parentalidad, aunque vinculado a la intimidad familiar, debe ser considerado como un ámbito de la política pública y deben adoptarse todas las medidas necesarias para apoyar el ejercicio parental y crear las condiciones necesarias para un ejercicio positivo de la parentalidad;
- recordando su compromiso de promover y fomentar una política europea común en el ámbito de los asuntos de familia y los derechos del niño dentro del marco de trabajo del Consejo de Europa.

Reconociendo al niño como persona con derechos, incluido el derecho a ser protegido y a participar, a expresar sus opiniones, a ser oído y a ser atendido;

Recordando que las autoridades públicas juegan un papel esencial en el apoyo a las familias en general y a los padres y madres en particular, que se expresa a través de tres elementos fundamentales de la política familiar: prestaciones públicas y beneficios fiscales, medidas para conciliar la vida laboral y la vida familiar, provisión de servicios de atención a la infancia y otros servicios;

Considerando que la familia es una unidad primordial de la sociedad y que el ejercicio de la parentalidad juega un papel fundamental en la sociedad y para su futuro;

Conscientes de que los muchos cambios y retos a los que se enfrentan las familias actuales requieren que se de al ejercicio de la parentalidad una mayor prominencia y mejor apoyo, considerando que dicho apoyo es esencial para la infancia, los padres y madres y la sociedad en su conjunto;

Reconociendo que todos los niveles de la sociedad tienen un papel que jugar en el apoyo a la infancia, a los padres y madres y a las familias;

Considerando que las autoridades públicas, junto con los sectores económico y social y con la sociedad civil, pueden, prestando su apoyo al ejercicio de la parentalidad, ayudar a conseguir un futuro más saludable y próspero para la sociedad, así como una mejora de la calidad de la vida familiar;

Percibiendo la necesidad de un planteamiento intersectorial y coordinado;

Deseoso de promover el ejercicio positivo de la parentalidad como parte esencial del apoyo proporcionado a la labor parental y como medio de garantizar el respeto por los derechos del niño y su puesta en práctica;

Recomienda que los gobiernos de los Estados Miembros:

- reconozcan el carácter fundamental de las familias y el papel de los padres y creen las condiciones necesarias para promover un ejercicio positivo de la parentalidad en el interés superior del niño;
- tomen todas las medidas legislativas, administrativas, financieras y de otro carácter, adecuadas, adhiriéndose a los principios establecidos en el apéndice de esta recomendación.

1. Definiciones

A los fines de la presente recomendación, el término:

“Padres”: se refiere a las personas con autoridad o responsabilidad parental;

“Ejercicio de la parentalidad”: se refiere a todas las funciones propias de los padres/madres relacionadas con el cuidado y la educación de los hijos. El ejercicio de la parentalidad se centra en la interacción padres-hijos y comporta derechos y obligaciones para el desarrollo y realización del niño.

“Ejercicio positivo de la parentalidad”: se refiere al comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño.

2. Principios fundamentales de políticas y medidas

Las políticas y medidas adoptadas en el ámbito del apoyo al ejercicio parental deben:

- i. adoptar un planteamiento basado en los derechos: lo que significa tratar a hijos y padres como titulares de derechos y obligaciones;
- ii. basarse en una elección voluntaria de los individuos interesados, excepto en los casos en los que las autoridades públicas se vean obligadas a intervenir para proteger al niño;
- iii. reconocer que los padres son los principales responsables del niño, respetando siempre el interés superior del niño;
- iv. considerar a padres e hijos como sujetos que comparten de forma adecuada el establecimiento e implantación de las medidas que les afectan;
- v. basarse en la participación igualitaria de padres y madres y respetar su complementariedad;
- vi. garantizar la igualdad de oportunidades de los niños con independencia de su género, estatus, capacidades o situación familiar;
- vii. tener en cuenta la importancia de un nivel de vida suficiente para posibilitar el ejercicio parental positivo;
- viii. basarse en un concepto de ejercicio positivo de la parentalidad claramente expresado;
- ix. dirigirse a padres y agentes principales con responsabilidades sociales, sanitarias y educativas y de atención infantil y que también deben respetar los principios del ejercicio positivo de la parentalidad;
- x. reconocer los diversos tipos de ejercicio parental y situaciones parentales mediante la adopción de un planteamiento pluralista;
- xi. adoptar un planteamiento positivo hacia el potencial de los padres, particularmente priorizando una política de incentivos;
- xii. tener una perspectiva a largo plazo para garantizar la estabilidad y la continuidad de la política;
- xiii. garantizar que las normas comunes a nivel nacional o federal tengan un carácter mínimo para fomentar niveles equivalentes a nivel local y la existencia de redes locales de servicios que ofrezcan medidas de apoyo a la parentalidad;
- xiv. garantizar la cooperación interministerial, fomentando y coordinando las acciones llevadas a cabo en este campo por los distintos ministerios y organismos interesados a fin de implantar una política coherente e inclusiva;
- xv. estar coordinadas a nivel internacional, a través del intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en aplicación de las directrices sobre el ejercicio positivo de la parentalidad.

3. Objetivos

Los gobiernos organizarán sus políticas y programas sobre ejercicio positivo de la parentalidad con vistas a alcanzar los tres tipos de objetivos siguientes:

- i. la creación de las condiciones necesarias para el fomento del ejercicio positivo de la parentalidad, garantizando que todas aquellas personas que han de educar niños tengan acceso a los recursos adecuados (materiales, psicológicos, sociales y culturales) y que las actitudes y patrones sociales más extendidos se adapten a las necesidades de las familias con hijos y a las necesidades de padres y madres;
- ii. la eliminación de barreras para el ejercicio positivo de la parentalidad, sea cual sea su origen. La política de empleo, en concreto, debe permitir una mejor conciliación de la vida familiar y laboral;

- iii. la promoción de un ejercicio positivo de la parentalidad mediante la concienciación y la adopción de todas las medidas necesarias para hacerlo efectivo. A fin de contar con políticas eficaces para apoyar el ejercicio de la parentalidad, las autoridades públicas promoverán iniciativas encaminadas a sensibilizar a la población sobre el valor y la importancia del ejercicio positivo de la parentalidad. Los gobiernos adoptarán un planteamiento proactivo para dar a conocer asuntos relacionados con el ejercicio parental y generalizar la participación en programas dedicados a padres y madres. La información presentará distintas realidades de situaciones parentales a fin de evitar la estigmatización de diferencias entre ellas.

El objetivo de la política y las medidas será el desarrollo armonioso (en todas sus dimensiones) y el tratamiento adecuado de los niños, teniendo en cuenta sus derechos fundamentales y su dignidad. Como prioridad, se tomarán medidas destinadas a eliminar el abandono y el abuso de menores y la violencia física y psicológica contra los niños (incluyendo humillación, trato degradante y castigo físico).

También es esencial implantar y desarrollar una política adecuada para propiciar un cambio de actitudes y patrones sociales a fin de responder de forma más eficaz a las necesidades de hijos, padres, madres y familias y, en concreto, de fomentar servicios y entornos laborales favorables para la familia.

4. Incorporación de los derechos de los niños en las políticas públicas

Las políticas públicas relativas al apoyo al ejercicio parental incorporarán cuestiones relacionadas con la infancia, reconociendo las necesidades e intereses de todos los niños y prestando atención a sus diversas necesidades en función de su edad, capacidad y nivel de madurez. A estos efectos, todos respetarán los principios sancionados por el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, con independencia del contexto, y serán estos principios los que guiarán las actividades de todos los órganos que trabajen sobre el terreno, tanto en el ámbito público como en el privado, especialmente en lo que respecta a los siguientes derechos y principios generales:

- i. el derecho a la no discriminación;
- ii. debe primar el interés superior del niño;
- iii. el derecho del niño a la vida y a su desarrollo;
- ix. el derecho del niño a la participación, a expresar sus opiniones, a ser oído y atendido, a recibir información y a unirse a asociaciones y otras organizaciones;
- x. el derecho a protección y cuidado.

A estos fines, es importante que el niño crezca en un entorno familiar favorable y en una atmósfera positiva.

5. Consideración de las responsabilidades, los derechos y las obligaciones de los padres

De acuerdo con el interés superior del niño, también deben darse relevancia a los derechos de los padres, tal como el derecho a recibir apoyo adecuado de las autoridades públicas para desempeñar sus funciones parentales. El ejercicio por parte de padres y madres de una responsabilidad igualitaria y compartida hacia sus hijos supone una contribución importantísima al desarrollo armonioso de la personalidad del niño.

Se prestará especial atención al importante papel de los padres (varones) en el cuidado y educación de sus hijos, teniendo en cuenta, en concreto, el principio de igualdad de género, la repercusión que la conciliación de la vida laboral y familiar tiene sobre las familias y la ruptura familiar, que a menudo da lugar a que los padres (varones) vivan separados de los hijos.

6. Componentes fundamentales de políticas y medidas

Las políticas destinadas a promover y fomentar el ejercicio positivo de la parentalidad funcionarán mejor si se basan en la consulta y el diálogo con los padres y en su implicación y participación voluntarias, a fin de conseguir una asociación real. Además de los elementos esenciales mencionados en los puntos 4 y 5 de esta recomendación, los componentes fundamentales incluyen:

6.1. Apoyo a los padres

- i. junto a las medidas propuestas por las autoridades públicas para proporcionar y mejorar el apoyo a los padres, también se debe reconocer y fomentar el apoyo por parte de otras entidades (como ayuntamientos, seguridad social y asociaciones);
- ii. se harán políticas encaminadas a ofrecer apoyo a la labor parental en los tres niveles siguientes:
 - informal: creación y consolidación de los vínculos sociales existentes y fomento de nuevos vínculos entre los padres y sus familias, vecinos y amigos;
 - semi-formal: fortalecimiento de las asociaciones de padres y del ámbito de infancia y otras ONGs, así como la promoción de grupos y servicios de autoayuda y otros de tipo comunitario;
 - formal: facilitar el acceso a los servicios públicos.

6.2. Promoción de la educación sobre los derechos de los niños y el ejercicio positivo de la parentalidad;

- i. se animará a los padres a adquirir mayor conciencia del carácter de su función (y de cómo está cambiando), de los derechos de los niños, las responsabilidades y obligaciones que emanan de éstos y sus propios derechos;
- ii. los gobiernos también elaboraran directrices amplias y programas específicos para ayudarles en situaciones difíciles, resolución de conflictos, manejo de la ira a través de métodos no violentos y técnicas de mediación;
- iii. promoción de programas preventivos relacionados con las distintas formas de maltrato a niños; los padres deben ser conscientes de este grave problema y de sus consecuencias para el desarrollo del niño;
- iv. se debe educar a los niños sobre sus derechos y obligaciones a fin de que tomen conciencia del concepto de ejercicio positivo de la parentalidad y de lo que significa para ellos.

6.3. Conciliación de la vida familiar y laboral

- i. las autoridades públicas crearán las condiciones necesarias para lograr una mejor conciliación entre vida familiar y laboral a través de disposiciones legales y de otros tipos (como organización flexible del trabajo, adaptación de los horarios laborales y escolares, políticas de permisos, diversos tipos de servicios de cuidado infantil de calidad, disposiciones para el cuidado de hijos con discapacidades o hijos enfermos, etc.);
- ii. Se animará a los agentes sociales a negociar y desarrollar políticas personalizadas adaptadas a las necesidades específicas de cada empresa y de sus empleados;
- iii. las buenas prácticas demuestran a los empleadores que una política integral de conciliación de vida laboral y familiar crea una situación que beneficia a todas las partes.

6.4. Políticas locales

Las medidas tomadas a nivel local son particularmente importantes para ofrecer una respuesta más ajustada a las necesidades y características de las poblaciones interesadas. Son necesarias la cooperación y la coordinación a nivel nacional o federal y local y entre estos niveles para ofrecer a las familias un servicio mejor y optimizar los recursos disponibles y el uso que de ellos se hace. Los procedimientos administrativos deben permitir un nivel adecuado de flexibilidad en la prestación de servicios que garantice un tratamiento equitativo de todas las familias.

7. Selección de políticas y medidas

Se prestará especial atención a las circunstancias sociales y económicas difíciles y a las crisis que se producen dentro de las familias, que requieren un apoyo más específico.

También es esencial complementar las políticas generales con un planteamiento mucho más focalizado. El ejercicio de la parentalidad, en determinadas situaciones y períodos del ciclo vital es, por naturaleza, más difícil. A pesar de las diferencias que se dan de un país a otro, se atenderán especialmente las necesidades de los siguientes grupos:

- i. padres primerizos;
- ii. padres adolescentes;
- iii. padres con necesidades especiales;
- iv. familias en circunstancias de dificultad socioeconómica.

En el caso de padres separados, las políticas de apoyo irán encaminadas en concreto al mantenimiento de

vínculos entre los hijos y ambos padres, a menos que sea contrario al interés superior del niño. Se proporcionará acceso a orientación profesional y se prestará atención a los casos en los que los padres proceden de diferentes entornos culturales o son de diferentes nacionalidades.

Las autoridades públicas estimularán y agilizarán la creación de redes de asociaciones de asistencia mutua entre familias y proporcionarán lugares en los que los padres puedan reunirse a debatir, con profesionales si es necesario, sobre asuntos relacionados con el ejercicio parental, y ofrecerán a los padres los servicios de apoyo adecuados, como líneas gratuitas de ayuda y servicios de asesoramiento.

8. Ejercicio parental en situaciones de exclusión social

El ejercicio de la parentalidad en situaciones de exclusión social o en riesgo de exclusión social puede resultar particularmente difícil y se debe prestar atención especial a las necesidades de niños y familias que atraviesen esta situación, haciendo referencia especial a los siguientes aspectos:

- i. proporcionar un apoyo necesario a largo plazo para ayudarles a conseguir los mismos resultados que otros niños y familias; este apoyo incluirá llegar hasta ellos en sus hogares o en los lugares que frecuentan, y tener en cuenta el posible temor de los padres en situación de exclusión social hacia los servicios sociales, sobre todo, a que les alejen de sus hijos;
- ii. proporcionar medios suficientes para apoyar a los padres y permitirles adquirir las competencias necesarias para cumplir con sus responsabilidades hacia sus hijos;
- iii. garantizar el acceso a derechos sociales (incluido el derecho a un ingreso adecuado, sanidad, educación, vivienda y empleo) y los mismos servicios especializados de calidad que los que disfrutaban otras familias;
- iv. garantizar que las familias y niños que sufren exclusión sean considerados en su contexto social (incluida la familia extensa, la comunidad y sus redes relacionales) y disfruten de servicios de la misma calidad, incluyendo servicios locales, que los disfrutados por el resto de las familias, de acuerdo con sus necesidades;
- v. crear una relación de confianza con las familias y permitir a los padres recuperar el control de sus propias vidas;
- vi. organizar formación conjunta para profesionales y padres para conseguir una mejor comprensión mutua de la situación, crear un proyecto común que responda al bien del niño y permitir a los profesionales saber lo que estas familias están viviendo y conocer mejor el proyecto familiar, con vistas a centrar su práctica en él;
- vii. garantizar apoyo individual y colectivo a los profesionales a fin de elevar su nivel de competencia a la hora de trabajar con personas que atraviesan situaciones muy difíciles y tomar las medidas necesarias para adoptar nuevos planteamientos;
- viii. tomar medidas ad-hoc para evitar el riesgo de marginalización de familias inmigrantes;
- ix. evitar medidas y prácticas administrativas que estigmaticen a niños y padres tratándoles de forma distinta porque sus familias tienen peor posición que el resto;
- x. introducir medidas para evitar el abandono escolar como método para contrarrestar la angustia familiar.

9. Directrices cualitativas para profesionales

Para aplicar los derechos y principios mencionados, se han de establecer referencias comparativas y normas. Los profesionales (incluyendo aquellos que no tratan directamente con niños pero cuyo trabajo podría tener alguna repercusión sobre sus derechos) deben recibir directrices sobre el centro de interés de estos servicios, como las directrices del Consejo de Europa sobre el ejercicio positivo de la parentalidad, haciendo especial hincapié en:

- i. el principio de igualdad y accesibilidad, que subyacerá a cualquier medida tomada;
- ii. el principio de asociación con los padres y fortalecimiento de éstos. La asociación presupone un reconocimiento de la experiencia de los padres y su conocimiento de sus propios hijos;
- iii. aplicación del concepto de asociación a la cooperación y coordinación interdisciplinar entre entidades, especificando las áreas concretas de actividad de cada departamento, facilitando el compartir los medios y trabajando en una red interdisciplinar;
- iv. garantizar que el funcionamiento de los servicios integrales se concibe en términos de apoyo y asistencia, promoviendo la iniciativa familiar sin crear una dependencia excesiva. De acuerdo con ello, deben apoyarse las fortalezas y los recursos de las familias. Esto también significa que los profesionales actuarán como apoyo de los padres, sin juzgar ni estigmatizar;

- v. aumentar la confianza de los padres en sí mismos, mejorando sus competencias y su potencial y motivándoles a informarse y formarse;
- vi. posibilitar a los niños la comunicación de sus sentimientos y necesidades, en concreto, a niños muy pequeños y niños con dificultades comunicativas;
- vii. la importancia de la prestación de servicios y prácticas profesionales, especialmente a través de:
 - la formación de los profesionales interesados;
 - la evaluación continua, tanto externa como interna (autoevaluación),
 - la continuidad de acción;
 - las respuestas basadas en la comprensión del niño y de las familias en su contexto;
- viii. diseñar métodos para identificar factores de riesgo relacionados con la falta de provisión de atención parental, para poder difundirlos entre los servicios sociales, profesionales de atención sanitaria, profesionales que tratan a niños y adolescentes, profesores y personal de atención infantil para formarles en la identificación de familias con problemas y ofrecerles apoyo. Debe buscarse una mejor coordinación entre los servicios que trabajan para apoyar a las familias;
- ix. coordinar la implantación de medidas encaminadas a separar a los hijos de sus padres, cuando sea necesario, trabajando con la familia de origen (particularmente en colaboración con los padres), a fin de permitirles prepararse mejor para aceptar este paso como medida para garantizar el interés superior del niño. El objetivo de una medida de este tipo debe ser la devolución del niño a su entorno familiar siempre que sea posible.

10. Entorno escolar

Se fomentará un planteamiento integrado entre la atención escolar y el apoyo al ejercicio parental (especialmente en los casos en que los niños carecen de raíces estables o de un hogar permanente, por ejemplo, niños gitanos, hijos de inmigrantes); se fomentará la integración en colegios y guarderías, así como el diálogo entre los proveedores de servicios y los padres, prestando atención especial a familias que atraviesan situaciones difíciles y familias con necesidades especiales.

11. Mensajes claves para padres y para todas las personas responsables de niños y de su atención

Deben transmitirse mensajes claves sobre el ejercicio positivo de la parentalidad a todos los padres y personas que prestan cuidados y participan en la educación de un niño a diario (como cuidadores o personal docente). Estos mensajes deben dejar claro que : el niño debe ser respetado como persona, que debe fomentarse su participación y que los padres tienen derechos y responsabilidades. Los mensajes claves se redactarán tras consultar con todos los sujetos involucrados, especialmente padres, proveedores de servicios y niños, y serán supervisados para garantizar su cumplimiento y eficacia.

12. Cooperación internacional

Se implantarán medidas para mejorar la cooperación internacional e intercambiar buenas prácticas relacionadas con el ejercicio de la parentalidad.