

Espacio para la Infancia

DICIEMBRE 2005 • NÚMERO 24



Niños carentes de cuidado parental:
Alternativas cualitativas

Bernard van Leer



Foundation

Espacio para la Infancia es una revista sobre el desarrollo de la primera infancia que trata temas específicos relacionados con el desarrollo de los niños pequeños, y en concreto desde su perspectiva psicosocial. Es una publicación semestral de la Fundación Bernard van Leer.

Las opiniones y puntos de vista expresados en *Espacio para la Infancia* corresponden exclusivamente a sus autores, y no necesariamente reflejan las de la Fundación Bernard van Leer.

Las experiencias de trabajo presentadas en esta publicación no están necesariamente apoyadas por la Fundación.

© Bernard van Leer Foundation, 2005
Queda autorizada la reproducción de artículos de *Espacio para la Infancia*, siempre que se realice sin fin comercial. No obstante, se requiere que se cite la fuente de información: nombre del autor, *Espacio para la Infancia*, Fundación Bernard van Leer. Se requiere autorización para el uso de fotografías.

ISSN: 1566-6476

Foto portada: Sala de hospital para huérfanos en Puerto Príncipe, Haití
Foto: Pascale Simard/Lineair

Espacio para la Infancia también se publica en inglés: *Early Childhood Matters* (ISSN: 1387-9533). Ambas publicaciones se pueden consultar y descargar en <www.bernardvanleer.org>. Para solicitud de copias gratuitas, consultar nuestro sitio web.

Fundación Bernard van Leer
PO Box 82334
2508 EH La Haya
Países Bajos

Tel: +31 (0)70 331 2200
Fax: +31 (0)70 350 2373
Correo electrónico: registry@bvleerf.nl
Página web: <www.bernardvanleer.org>

Editores: Teresa Moreno, Jan van Dongen
Diseño y producción: Homemade Cookies
Graphic Design bv

Índice

Introducción	3
Los retos de la atención extrafamiliar <i>Nigel Cantwell</i>	4
Los niños pequeños en centros de atención institucional en Europa <i>Kevin Browne, Catherine Hamilton-Giachristis, Rebecca Johnson, Shihning Chou</i>	16
El Estado y los niños aborígenes en el sistema infantil de bienestar en Canadá <i>Cindy Blackstock, Jordan Ann Alderman</i>	20
Cómo la pobreza separa a los niños de sus padres <i>Jean Marie Anglade</i>	24
Niños en prisión con sus madres <i>Rachel Brett, Megan Bastick</i>	28
Entrevista con Emmanuel Sherwin	33
Fomento de los programas de acogida: una experiencia en Camboya <i>Laurence Gray</i>	39
Guatemala: Acogida de niños previamente a su adopción <i>Kelley McCreery Bunkers</i>	45
Sudáfrica: El caso de los hogares dirigidos por niños <i>Carol Bower</i>	48
Tailandia: Tomando en cuenta las opiniones de los niños	53
Niños nacidos fuera del matrimonio en Túnez <i>Maria Luisa Fornara, Hela Skhiri</i>	55
Más información	59
Noticias breves	63

Introducción

Este número de *Espacio para la Infancia* se puede considerar como la secuencia lógica de nuestro anterior número sobre las respuestas a la población infantil tras las situaciones de emergencia. Tal y como explicamos entonces, con frecuencia, las situaciones de emergencia sitúan a los niños en circunstancias de mayor riesgo de verse, temporal o permanentemente, separados de sus familias y cuidadores. La violencia, la pandemia de VIH/SIDA, así como la pobreza, son otras razones por las que los niños se pueden ver privados de la atención de sus padres.

En la actualidad, un número creciente de niños en todo el mundo se encuentra privado del cuidado de sus padres por distintos motivos. Estos niños requieren atención y protección. Sin embargo, las directrices sociales, influenciadas por la cultura, la historia, la política y muchos otros factores, determinan en gran medida el tipo de apoyo recibido por los niños.

Una de las tres nuevas prioridades del programa de la Fundación Bernard van Leer es ayudar al fortalecimiento del entorno de atención infantil. Para ello, se centra más a fondo en estrategias de trabajo que (1) proporcionan apoyo a los padres y cuidadores a cargo de la educación de los niños en entornos de estrés, (2) ayudan a los padres y cuidadores en su función de garantizar los derechos y el desarrollo de los niños y (3) responden a las necesidades de los niños privados de la atención de sus padres.

Tal y como indica el artículo sobre “Cómo la pobreza separa a los niños de sus padres” (pág. 24), no se puede especular sobre la importancia de la familia en la vida de un niño. De modo más preciso, la Convención sobre los Derechos del Niño hace hincapié en la importancia de la familia en las vidas de los niños: “la familia, como el grupo fundamental de la sociedad y el entorno natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y, en especial, de los niños, debería recibir la protección y asistencia necesarias de modo que pudiese asumir plenamente sus responsabilidades”, y “el niño, para el desarrollo pleno y armonioso de su personalidad, debería crecer en un entorno familiar y en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

Pero ¿cómo se puede garantizar el uso más adecuado de la atención alternativa? La Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 3) establece que, en principio, las respuestas deberían tomar siempre en consideración el mejor interés del niño, aunque la realidad demuestra que esto no siempre ocurre: son muchos los graves problemas reportados sobre el cuidado de los niños en programas de acogida informales y formales (como la acogida por parte de los parientes, la adopción y los centros residenciales). Ello sugiere que se debería prestar más atención al control de las medidas alternativas de atención infantil.

En los siguientes artículos subrayamos la ausencia de directrices claras para ofrecer una atención adecuada y ofrecemos sugerencias acerca de cómo mejorar los mecanismos existentes. La falta de normas internacionales es una de las muchas cuestiones planteadas en el “Día de debate sobre los niños carentes de cuidado parental”, organizado por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, en septiembre de 2005. Existe una necesidad de directrices internacionales que garanticen que el entorno en el que crecen los niños sea el adecuado.

En las siguientes páginas, el editor invitado, Nigel Cantwell, nos acerca al estado actual del pensamiento internacional sobre el tema abarcado. Nos sentimos en deuda con él por la compilación que ha realizado, con un amplio abanico de puntos de vista de numerosos especialistas en esta área y por su artículo, que nos incita a la reflexión. Agradecemos los comentarios de los lectores.

Teresa Moreno
Jan van Dongen
Editores

Los retos de la atención extrafamiliar

Nigel Cantwell*

Se podría pensar que ya no existe debate alguno acerca de las cuestiones más críticas que han rodeado a la provisión de programas de atención alternativa para niños de corta edad que, por cualquier razón, no viven o no pueden vivir con sus padres.

Una vez demostrada la necesidad de una solución alternativa de atención infantil a largo plazo, son tres los principios reconocidos que deberían guiar las decisiones relacionadas con dicha solución:

- en general, las soluciones basadas en la familia son preferibles al internamiento en centros institucionales;
- en general, las soluciones nacionales (internas) son preferibles a las que implican el desplazamiento a otro país;
- en general, las soluciones permanentes son preferibles a las inherentemente temporales.

Los estudios de investigación son prácticamente unánimes al apuntar el alto riesgo del internamiento en centros institucionales, que causa serios daños a largo plazo a los niños menores de 3 o incluso de 5 años. Frente a la evidencia, resulta difícil objetar que los centros institucionales (en comparación con otras ciertas clases de “atención residencial”) no pueden ofrecer a los niños de corta edad la clase de entorno que necesitan para desarrollarse plena y armoniosamente, con independencia de la calidad global de la atención ofrecida. Por lo tanto, durante los últimos treinta años aproximadamente, la “desinstitucionalización” se ha convertido de manera gradual en

la consigna de un creciente número de países que desarrollan esfuerzos concomitantes para fomentar la “atención basada en la familia” o las unidades residenciales “de tipo familiar”.

De manera similar, sin duda, cuando se ha de prever una solución de atención alternativa, ya sea de forma temporal o permanente, el objetivo debe ser evitar en la medida de lo posible el desarraigo de los niños de sus comunidades y culturas.

Además, la necesidad de prever el retorno a la familia o, si fuese necesario, de identificar otra solución, adecuada y estable, basada en la familia (por ejemplo, a través de la adopción), se puede garantizar siempre y cuando el niño reciba atención (“planificación permanente” o desarrollo de un “proyecto alternativo de vida permanente” de acuerdo con una valoración completa) se reconoce cada vez más como uno de los pilares principales de las prácticas más recomendables.

La “prueba de emergencia”

Una prueba decisiva para evaluar la aceptación de estos principios es considerar las reacciones de las víctimas infantiles ante los desastres a gran escala, tanto naturales como provocados por el hombre. De manera invariable, las situaciones de emergencia constituyen microcosmos concentrados de problemas que se deben resolver mediante la satisfacción de las necesidades, la salvaguarda de los mejores intereses y la protección de los derechos de los niños privados de

* Nigel Cantwell es especialista en protección infantil con base en Ginebra. Comenzó a trabajar en este área a principios de los setenta con la Unión Internacional para el Bienestar Infantil. En 1979, fundó la Organización Internacional para la Defensa de los Niños y, en los años ochenta, coordinó las aportaciones de esta ONG al borrador de la Convención sobre los Derechos del Niño. También contribuyó al desarrollo de directrices en las áreas de Protección de los Menores y sobre la Adopción entre Países. En 1994, se unió a UNICEF como especialista y, más tarde, pasó a ocupar el puesto de director de Proyectos en el Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, hasta 2003. Sus principales campos de especialización son el derecho infantil, los programas de atención alternativa y los asuntos relacionados con los derechos y la protección que se plantean en la adopción entre países y otras formas de desplazamiento de los niños que impliquen cruce de fronteras.

la atención de sus padres. En especial, dan lugar a una serie de respuestas que provienen de una variedad de fuentes, y que reflejan el estado real de la política y la práctica contemporáneas y que, por lo tanto, ponen de relieve las actitudes generales hacia dicho sector de la población infantil, así como los esfuerzos llevados a cabo en su nombre.

Verdaderamente, desde la “Operación *Baby-lift*” de Vietnam llevada a cabo a mediados de los setenta, hasta el genocidio de Ruanda y el conflicto en la extinta Yugoslavia, o desde el huracán *Mitch*, hasta los terremotos de *Gujarat* y *Bam*, las respuestas han revelado un malentendido persistente y grave de los derechos y las necesidades de los niños, así como una indiferencia hacia los mismos. Entre estas respuestas se incluyeron soluciones como el establecimiento generalizado de “orfanatos” y, con frecuencia, el desplazamiento masivo de los niños a otros países para su atención temporal o permanente.

Como cabe esperar, los organismos oficiales y privados propusieron varias iniciativas similares tras el desastre del *tsunami*. Así, por ejemplo:

- una organización evangélica de Estados Unidos publicó planes para levantar 300 “orfanatos” desde Banda Aceh hasta Yakarta con vistas a convertirlos en “orfanatos cristianos”;
- según se informa, las autoridades indonesias anunciaron la construcción de un “gran centro para huérfanos” en Banda Aceh y otro en Medan en caso necesario;
- un comisario europeo sugirió a las familias de los países de la Unión Europea que estuviesen preparadas para ofrecer un refugio temporal a miles de niños de la región afectada.

Al final, nada de ello tuvo lugar:

- el gobierno indonesio denegó el permiso para el levantamiento;
- las autoridades también manifestaron que no se crearía ningún nuevo “centro para huérfanos” y que se debería otorgar prioridad al apoyo para las familias que habían acogido niños, haciendo de la atención institucional el último recurso (la provisión estatal directa de centros residenciales es, en gran medida, la excepción en Indonesia y, según se informa, se han creado varios orfanatos privados

tras el *tsunami*, con cientos de niños afectados por el desastre acomodados en estas instituciones y en otras existentes previamente);

- la propuesta de la UE se retiró casi de inmediato tras las fuertes críticas recibidas por parte de organizaciones como UNICEF y Save the Children.

Asimismo, transcurridos unos días después del desastre del *tsunami* (tan sólo tres en el caso de Estados Unidos), los gobiernos de muchos países industrializados anunciaron oficialmente la prohibición a sus ciudadanos de adoptar niños provenientes de los países afectados. Sri Lanka congeló sus programas de adopción entre países de niños provenientes de la región afectada, y las autoridades indonesias prohibieron a los niños menores de 16 años abandonar el país a menos que fuesen acompañados por sus padres.¹

Probablemente, la homogeneidad y rapidez de estas reacciones no tuvieron precedentes. De manera ostensible, bastaron para impedir las evacuaciones entre fronteras. Sin embargo, en la relativa confusión, exacerbada por los logros de ciertas “agencias” privadas que contaban con sus propios programas y financiación, no consiguieron detener las iniciativas no coordinadas y excepcionales para establecer los, en ese momento inevitables, “orfanatos”... Por lo tanto, el enfoque de la “desinstitucionalización” está claramente aún muy lejos de ponerse en práctica.

Detrás de la protección infantil

Una explicación parcial de lo anterior radica, indudablemente, en dos componentes del contexto en el que se lleva a cabo la “protección infantil”.

El primero es el legado continuado del enfoque de las organizaciones benéficas en relación con la protección infantil, que se basa en la necesidad emocional reconocida que los niños tienen. Nos referimos a las respuestas a los problemas basadas en la caridad. Esto puede traer graves consecuencias para el trabajo del fomento y la protección de los derechos de los niños. Sin embargo, no todos los niños “necesitan” de esta forma. En general, los “huérfanos” de dos años sí lo hacen pero, ¿qué hay de las bandas violentas formadas por los niños ex soldados? Verdaderamente, son los programas para la población infantil con un enfoque menos centrado en los derechos los más factibles de trabajar para los niños de más corta edad y los bebés, quienes son percibidos e interpretados como los más

indefensos y vulnerables, cuya “necesidad emocional” dicta que sean éstos su objetivo. Sin embargo, la misma comunidad local es mucho más factible que otorgue prioridad al cuidado de sus miembros más jóvenes: por ejemplo, en situaciones de emergencia, las soluciones informales y espontáneas de acogida son comunes para los niños más pequeños. No obstante, los niños mayores de siete años suelen encontrar más difícil el poder beneficiarse de dichas soluciones.

Sin embargo, para mantener el apoyo público continuado, el tipo y el contenido de los programas tiene que apelar a las emociones: mientras que la ayuda material directa e inmediata sí lo hace (los “orfanatos” para niños pequeños), no es el caso de los gastos implicados en la designación de sistemas de apoyo familiar o la revisión de textos legislativos con las autoridades homólogas. Así, con las donaciones públicas, las agencias continúan “exportando” o financiando respuestas institucionales, a pesar de que, en su país de base, dichas soluciones hayan sido desacreditadas mucho tiempo atrás y ya no se utilicen. Como resultado, nos enfrentamos a situaciones que se ejemplifican mediante inquietudes expresadas en países como India y Namibia, donde nadie sabe cuántos niños se encuentran en instituciones residenciales porque un gran número de ellas ni siquiera están registradas, ni mucho menos controladas y supervisadas.

Los países de Europa Central y Oriental y de Asia Central presentan un escenario especial. Aquí, el legado no es la caridad, sino una “tradicción” basada en las instituciones que, inevitablemente, tardará muchos años en debilitarse. Los esfuerzos son evidentes, aunque hasta el momento, su impacto real ha sido escaso en su mayoría (en Ucrania, por ejemplo, se han reclutado menos de 200 padres de acogida en todo el país, mientras que los nuevos “centros para bebés” de entre 0 y 3 años, que acomodan cada uno a unos 100 niños, han continuado construyéndose. En otros países, el proceso ni siquiera ha comenzado...).

¿Por qué los niños se encuentran en centros de atención infantil?

Ofrecer respuestas ante situaciones de niños privados de cuidado parental es una cuestión tan compleja como la variedad de las razones causantes y la diversidad de sus necesidades y deseos.

Entre las circunstancias causantes de la necesidad de los niños de soluciones alternativas de atención se incluyen:

- el fallecimiento de uno de sus padres, o de ambos;
- el abandono (normalmente en el momento de su nacimiento, o poco después);
- la entrega a una agencia o una institución;
- la separación no intencionada de los padres, a quienes no se puede encontrar de modo inmediato (tras un conflicto armado o un desastre natural);
- la incapacidad temporal o permanente de los padres (por ejemplo, debido al encarcelamiento o la enfermedad);
- el internamiento voluntario por decisión de los padres (incluidos los casos de internamiento para el relevo y descanso del cuidador);
- el tratamiento médico y otra atención especializada (por ejemplo, los casos de discapacidad, rehabilitación);
- el traslado a un lugar seguro;
- internamiento por un delito de estado (por ejemplo, el vagabundeo);
- la entrada ilegal en otro país, ya sea acompañado o no;
- por iniciativa propia del niño de abandonar el hogar.

Por lo tanto, la variedad de escenarios a los que se enfrentan es amplia. Y, ciertamente, en muchos casos, hubiese sido posible evitar la ruptura familiar.

En consecuencia, la identificación de la solución “correcta” para cada niño (seguida de su provisión y apoyo) constituye un reto importante.

Acogida por parte de los parientes

A menudo, los programas de atención sustitutivos se perciben básicamente como una elección entre los programas de acogida y el término global “atención residencial” (y también se perciben como la satisfacción de las necesidades de los niños huérfanos, abandonados o desplazados del hogar familiar por razones de maltrato). De alguna manera, la realidad es distinta.

El cuidado temporal, o a largo plazo, ofrecido por un miembro de la familia o un amigo de la misma (incluida la *kafala*) y, concretamente, el cuidado de naturaleza informal es, con mucho, el tipo más fre-

cuenta de atención alternativa. Esto es una realidad para los niños afectados de VIH/SIDA en África, Asia y América Latina (al menos, el 90% son acogidos de manera informal por sus parientes o los miembros de su comunidad), así como para los niños de Estados Unidos cuyas familias se encuentran en una situación difícil (actualmente, unos 600.000 en el sistema de acogida en toda la nación,² mientras que 2,1 millones de niños son educados únicamente por sus abuelos, más del 90% de ellos de manera informal).³

En muchos países industrializados, como Australia y el Reino Unido, las autoridades están haciendo un uso extensivo de la acogida por parte de los parientes, ya que se percibe como una solución mucho menos perturbadora para el niño, pero que también responde a la dificultad de encontrar padres de acogida. Mientras que las ventajas potenciales de la acogida por parte de los parientes son claras (por ejemplo, cuidadores conocidos, que normalmente viven cerca del hogar familiar), se ha realizado una escasa investigación para determinar las “tasas de éxito” de esta solución en comparación con los programas de acogida por parte de personas del ámbito extrafamiliar. Ciertamente, se ha documentado una serie de riesgos específicamente asociados a la atención por parte de los parientes. Dependiendo de las circunstancias en las que se efectúa dicha acogida, entre estos riesgos se incluyen:

- las desavenencias familiares, debido a que los parientes insisten en ocuparse del niño, o a la división de responsabilidades y a la falta de claridad o las disputas en relación con los poderes de toma de decisiones entre los parientes y los padres;
- la permisividad para el contacto no autorizado entre el niño y sus padres o, a la inversa, el rechazo del contacto autorizado;
- el comportamiento abusivo o negligente, ya que los cuidadores proceden de la misma familia “trastornada”;
- la falta de incentivos económicos, que impiden el retorno del niño al hogar familiar: la posible superioridad de las asignaciones económicas de los parientes en comparación con las disponibles para los padres;
- la percepción negativa por parte de los parientes, o del propio niño, de los padres biológicos, lo que podría reducir las posibilidades de reintegración del niño con éstos;
- en términos de desarrollo, el riesgo asociado al

posible nivel generacional o genealógico en las situaciones en que, por ejemplo, los niños se crían con sus abuelos casi como lo haría el hermano o la hermana de uno de sus padres.

Claramente, estos son riesgos que se han de reconocer, evaluar y, en su caso, resolver: no son, en modo alguno, razones válidas para cuestionar el papel global que la atención por parte de los parientes puede desempeñar cuando los padres no son capaces de cuidar de sus hijos durante un periodo de tiempo superior o inferior. Sin embargo, de la misma forma que las “adopciones intrafamiliares” (adopción por una tía, los abuelos, un padrastro) son generalmente preferibles a las adopciones por extraños, es posible que no exista una necesidad inferior en dichos casos de someter a investigación a los cuidadores potenciales y examinar las circunstancias globales y las consecuencias posibles de dicha reubicación.

Esto plantea problemas, especialmente cuando los parientes reclaman a los niños (por voluntad de los padres biológicos) y dicha solución se adopta en buena parte para evitar la “interferencia” externa. ¿Deberían los servicios establecidos por ley realizar algún tipo de evaluación en cada caso?, ¿o en ningún caso?, ¿o sólo si, por ejemplo, la reubicación del niño fuese por más de 3 ó 6 meses? Si el contacto con los servicios sociales es mínimo, o nulo, ¿de qué forma pueden los parientes-cuidadores tener acceso al apoyo (financiero, de asesoramiento) que podría ser vital para el éxito de la solución?

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, la atención por parte de los parientes es menos una opción y más una norma. Además, las alternativas no institucionales son escasas y los recursos de los clanes familiares y las comunidades se están empleando al máximo debido a la necesidad de responsabilizarse de los niños afectados por la pandemia de VIH/SIDA.

Claramente, si este sistema tiene alguna posibilidad de continuar desempeñando su función vital, la provisión de apoyo financiero y material para los parientes-cuidadores no asignados de manera formal es la prioridad. Sin embargo, tal y como ocurre en los países industrializados, la atención por parte de los parientes en otros países también puede traer consigo una serie de riesgos para la protección del niño que se deben reconocer y solucionar. Entre aquellos que



Foto: SARAH HANNANT / CIDES
Niños limpiando ventanillas en Avenida Paseo de la Reforma, Ciudad de México. El maltrato y la pobreza material son unas de las principales causas por las que los niños crecen carentes de cuidado parental.

han sido documentados en ciertos países de África, se encuentran, por ejemplo:

- las disputas entre los parientes por el cuidado de los huérfanos, en algunos casos llegando a la separación de los hermanos, para beneficiarse de las ayudas sociales previstas para los niños;
- los niños al cuidado de familias de acogida que reciben la alimentación y los recursos únicamente una vez que se han satisfecho las necesidades de dichas familias;
- los niños al cuidado de familias de acogida que sirven a los miembros de ésta como trabajadores domésticos gratuitos.

Estos problemas no son fáciles de mencionar en un contexto donde los parientes realizan, de manera invariable, extraordinarios esfuerzos por salir adelante, y donde los recursos humanos y otros provistos por los servicios sociales son escasos. No obstante, desde el punto de vista de los derechos de los niños, la necesidad de encontrar formas de abordar estos riesgos sin minar los muy positivos aspectos de la atención informal por parte de los parientes (quizá, en su mayoría en forma de apoyo, más que a través de la vigilancia) debería ser reconocida. Sin embargo, esto plantea un gran reto en las circunstancias actuales.

Hogares dirigidos por niños

Al menos en África, el cuidado de los niños, en algunos casos con tan sólo 3 años, por parte de sus parientes, toma cada vez más la forma de “hogares dirigidos por niños” bajo la responsabilidad de un hermano mayor (una estimación del caso de Ruanda sugiere que no menos del 13% de *todos* los hogares del país entran dentro de esta categoría).⁴ Sin embargo, normalmente, no se han percibido como “acogidos por parientes”, sino como un fenómeno aislado de preocupación especial debido a su vulnerabilidad.

No obstante, existe un reconocimiento creciente de las características positivas de los hogares dirigidos por niños. Por supuesto, este reconocimiento se corresponde

especialmente con los deseos de los niños afectados y, en particular, permite a los hermanos permanecer juntos. Por lo tanto, en algunos países, en lugar de intentar llevar a estos niños a entornos de atención convencionales y estructurados, de modo gradual, se han realizado esfuerzos para buscar formas de garantizar las condiciones para la protección adecuada dentro de la comunidad. Así, por ejemplo, la Comisión para la Reforma de la Legislación de Sudáfrica ha propuesto, por una parte, su reconocimiento legal como “una opción para los niños huérfanos con necesidades de atención”⁵ y, por otra, su provisión para garantizar la supervisión y el apoyo adecuados.

Este enfoque todavía se considera polémico en algunos barrios y, ciertamente, no está libre de riesgos. Sin embargo, la realidad podría dictar que las alternativas, simplemente, no existen.

Los programas de acogida en el contexto de la desinstitucionalización

Resulta interesante que, cuando los límites “naturales” del proceso de reclutamiento de padres de acogida parecen haber llegado a su extremo en muchos países industrializados, se están realizando esfuerzos en este sentido en otros países (entre los que se incluyen muchos países de Europa Central y

Oriental) para desarrollar lo que, en muchos casos, es la práctica antes no conocida de programas de acogida formales.

Los programas de acogida pueden desempeñar, y desempeñan, muchas funciones, entre las que se incluyen: la atención en situaciones de emergencia de los bebés abandonados; la atención a corto plazo a niños que, de forma muy temporal, no pueden ser atendidos por sus padres; la atención a medio plazo a aquellos niños cuyas situaciones familiares son más difíciles de resolver; y, de manera más excepcional, la atención a largo plazo a los niños que no pueden volver a sus hogares, pero con escasas posibilidades de ser adoptados.

Claramente, la tendencia actual hacia la dependencia creciente de los programas de acogida ha sido fomentada por aquellas iniciativas que desean hacer avanzar el proceso de desinstitucionalización. Sin embargo, en los países industrializados, esta “dependencia” se ha ido convirtiendo en una “sobredependencia”. Las realidades sociales en dichos países sufrieron profundos cambios durante la segunda mitad del siglo XX, debido al número creciente de hogares donde ambos padres necesitaban un empleo remunerado y al desarrollo de la “sociedad de consumo” con un énfasis en la recompensación económica. El número potencial de padres de acogida (en el sentido tradicional de aquellos con voluntad y capacidad para desempeñar esta función a cambio de poco más que una recompensa designada para cubrir los gastos extraordinarios) no ha aumentado, ni mucho menos, en comparación con las proporciones que corresponderían a la demanda donde, con frecuencia, las campañas de reclutamiento en el Reino Unido y Estados Unidos han fracasado de forma lamentable.

Durante el mismo periodo, se produjo la existencia de lo que inicialmente se conoció como el “Síndrome del bebé maltratado” (un término acuñado por el Profesor C. Henry Kempe en 1962) y que comenzó a reconocerse cada vez más. El aumento de incidencias reales de abuso y negligencia infantil en los años sesenta y setenta llevó a los Servicios de Protección Infantil a poner un mayor énfasis en sus respuestas ante el fenómeno. Como resultado, el traslado de los niños a “lugares seguros” debido a maltratos reales o potenciales ha supuesto una presión sin precedentes para la adopción de soluciones de atención alternativa. Esto

se ha visto agravado por los temores de los trabajadores sociales si se prueba que su decisión de mantener a un niño en el hogar familiar tiene consecuencias perjudiciales o incluso fatales. No obstante, tal es la “crisis de los programas de acogida” en países como el Reino Unido, que los trabajadores sociales se han quejado de tener que abandonar a los niños en situaciones de “riesgo” debido a la falta de alternativas.

Desafortunadamente, las preferencias gubernamentales por los programas de acogida se generan, no sólo en los terrenos políticos a favor de los niños (debido a su naturaleza basada en la familia), sino también porque se percibe de forma invariable como una opción de atención infantil convenientemente barata. Pero es posible que este argumento esté perdiendo peso. En la práctica, “lo barato” se suele traducir en la relajación, sancionada o de facto, de las normas para el reclutamiento de padres de acogida, la remuneración irrisoria, la provisión inadecuada de apoyo o supervisión una vez realizado el reclutamiento y/o la sobrecarga de los cuidadores individuales.

La acogida es un servicio que requiere muchas aptitudes: por ejemplo, muchos niños habrán sufrido experiencias traumáticas, y es posible que los padres de acogida hayan tenido que ocuparse de la delicada tarea de mantener contacto con los padres biológicos. Simplemente la capacitación, por no hablar de la motivación, de los cuidadores de acogida para su dedicación a estas tareas especializadas en las condiciones actuales ha significado una mejora importante de su estado financiero. Ha de reconocerse la importancia de la formación adecuada y de unos servicios de apoyo eficaces. Empezamos a aceptar el hecho de que el coste de la provisión de una atención de acogida de calidad, al menos para los niños con pasados más difíciles, podría efectivamente requerir su equiparación al de un centro institucional típico.

Por lo tanto, lanzar la idea de la atención en casas o centros de acogida empezando desde cero, en las muchas comunidades y sociedades que han organizado modos de atención alternativa para los niños sin recurrir a dichas soluciones formalizadas, significa algo más que garantizar la aceptación de la práctica y persuadir a las familias potencialmente interesadas para que lo soliciten. También implica una selección y un programa de formación totalmente novedosos, un sistema de ubicación y un servicio de apoyo.

Inquietantemente, no todos los esfuerzos en esta esfera están tomando en consideración dichos requisitos.

Por encima de todo, la atención en casas de acogida no se ha de percibir como la panacea. En primer lugar, no funciona para todos los niños, aunque sí para la mayoría. En segundo lugar, raramente proporciona la garantía de estabilidad que la “planificación de permanencia” requiere. En tercer lugar, incluso si se pudiese desarrollar lo suficiente para sustituir completamente a las “instituciones” como entorno de atención (una perspectiva que va mucho más allá del terreno de la realidad en la mayoría de los países), sólo respondería al hecho de que existen demasiados niños innecesariamente privados de la atención de sus padres.

El enfoque de la CDN

¿Cuál es el enfoque de la CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) en relación con la cuestión de la atención extrafamiliar y ayuda a la definición de políticas? En cierta medida, (muchos protestarían) lo hace de una forma confusa y poco fructífera, además de, aparentemente, justificada. Sin embargo, tal y como hemos apuntado anteriormente, se trata de una cuestión extremadamente compleja, y uno de los factores que contribuyen a dicha complejidad es la necesidad de personalizar las respuestas para satisfacer las necesidades individuales de cada niño y adaptarse a sus características. Por lo tanto, examinar la contribución de la CDN no sólo significa evaluar su mención a la provisión de una “atención de calidad”, sino también, sus posibilidades de garantizar la adopción de las decisiones correctas para cada niño de acuerdo con su situación específica; tarea que es, como mínimo igual de importante. Merece la pena revisar algunas de las principales cuestiones implicadas en lo anterior.

Existen demasiados niños innecesariamente privados de la atención de sus padres, ya sea de forma activa y deliberada, o porque los padres (o alguno de ellos) se encuentran en una situación social y/o económica que no les deja otra opción que entregar a sus niños. Por lo tanto, la primera cuestión fundamental que debe plantearse tiene que ver con la importancia prestada por la CDN a la prevención de las rupturas y las desintegraciones familiares. Sin lugar a dudas, existe una tendencia general masiva y coherente en todo el tratado a favor de la preservación de la familia. El preámbulo establece el ámbito, con su referencia a la

familia como “el entorno natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y, en especial, de los niños” que, por lo tanto, “debería recibir la protección y la asistencia necesarias para asumir plenamente sus responsabilidades...”. En su parte operativa, la CDN se desarrolla en torno a esta postura en una variedad de formas, a través de provisiones como las siguientes:

- el derecho, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y disfrutar de sus cuidados (Art. 7);
- la prohibición de la separación de un niño de sus padres contra su voluntad, salvo en los casos en los que se determine (sujeto a revisión judicial) para el mejor interés del niño (Art. 9);
- la obligación del estado de prestar “la asistencia adecuada a los padres [...] en el desempeño de sus responsabilidades de crianza de los niños” (Art. 18);
- en relación con el abuso y la negligencia infantil, la mención explícita a los esfuerzos de prevención y los programas de protección “para ofrecer el apoyo necesario para el niño y para aquellos que lo cuidan” (Art. 19);
- la obligación del estado de ayudar a los padres a proporcionar al niño una calidad de vida y, en caso de necesidad, de proporcionar “asistencia material y programas de apoyo, especialmente en relación con la nutrición, el vestuario y el alojamiento” (Art. 27).

En consecuencia, desde el punto de vista de la legislación internacional, es necesario poner un mayor énfasis en la prevención de dos de las razones más comunes, en circunstancias “normales”, al menos, por las que los niños se encuentran bajo la atención extrafamiliar: el maltrato y la pobreza material.

En este contexto, la consideración de la clase de atención alternativa que se debe ofrecer saca a la luz algunas características interesantes que no siempre corresponden a lo que actualmente se ha convertido en “sabiduría convencional” en muchos círculos, algunas veces sobre la base de la más o menos tergiversación deliberada o del a menudo repetido dogma simplista.

De nuevo, el preámbulo (en armonía con su función principal) establece el enfoque global: “el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debería crecer en un entorno familiar”. En este punto,

es vital para nuestro estudio apuntar que esta declaración no es equivalente al “derecho del niño a tener una familia”, como tan frecuentemente se proclama de manera equívoca. En primer lugar, dicha afirmación está en la parte declaratoria de la CDN, no en la operativa. Por lo tanto, en sí misma no crea obligaciones para los estados miembros (una característica necesaria de cualquier “derecho”). Ciertamente, puede considerarse que establece un objetivo global y ostensiblemente muy deseable, pero no significa que exista una violación automática de los derechos del niño si éste no se encuentra bajo la tutela de una familia. Además, ningún estado podría comprometerse a la garantía de que todos los niños de su jurisdicción se encuentran en un entorno familiar, y esta es la principal razón por la que ningún “derecho a la familia” aparece en el texto operativo. Es más, estaría en clara contradicción con el hecho de que también se han de ofrecer opciones de atención no basadas en la familia.

Dicho esto, se ve claramente en el texto (lógicamente) que se prefieren, en principio, las soluciones alternativas basadas en la familia o en un entorno de tipo familiar.

Asimismo, la CDN se declara firmemente a favor de ofrecer una atención alternativa sin apartar al niño del entorno con el que está familiarizado: las soluciones propuestas deben tener en cuenta “la conveniencia de la continuidad de la educación del niño” y “los antecedentes étnicos, religiosos, culturales y lingüísticos del niño” (Art. 20.3).

La CDN y “el último recurso”

Se ha discutido mucho (por no decir que se ha producido un desacuerdo enconado) en los círculos responsables del bienestar infantil sobre la posición de los internamientos institucionales prolongados y la adopción entre países dentro de la “jerarquía” de las opciones de atención infantil: en otras palabras, lo que se podría considerar como “el último recurso”. Merece la pena examinar las declaraciones de la CDN a este respecto.

En el caso de los niños pequeños, esta cuestión se percibe como algo de una especial importancia, ya que la gran mayoría de los niños adoptados en el extranjero no han cumplido la edad de ocho años en el momento de dicha adopción, y la mayoría de ellos tiene cinco años o menos, precisamente el intervalo

de edad en el que el internamiento institucional se considera más perjudicial. Sin embargo, los argumentos (de ambas partes) suelen tratar de responder a la cuestión equivocada.

El mensaje que se revela de la CDN tiene dos aspectos:

- Los estados deberían ofrecer la garantía a aquellos niños privados de su entorno familiar de que recibirán atención en un entorno familiar sustituto (ofrece ejemplos de atención en casas de acogida, *kafala*, adopción) o “en caso necesario” en “instituciones adecuadas” (Art. 20.3).
- La adopción entre países se podría tomar en consideración en caso de no poder cuidar al niño “de la manera adecuada” en su país de origen (Art. 21.b).

Por tanto, lógicamente, una así llamada “institución adecuada” constituye una “manera adecuada” de cuidar al niño en su propio país y, en consecuencia, un centro “no adecuado” no lo haría.

Sin embargo, la Convención de La Haya de 1993 sobre Adopción entre Países se cita con frecuencia para llevar la aplicación de esta lógica al desconcierto. La “regla de subsidiaridad” que establece (esto es discutible) sólo dicta que se debe otorgar preferencia a la adopción dentro del país, frente a la adopción en el extranjero.

Ciertamente, el preámbulo de este tratado apunta que “la adopción entre países podría ofrecer la ventaja de una familia permanente para aquellos niños a los que no se puede encontrar una *familia adecuada* [subrayamos esto] en su estado de origen” y, en consecuencia, parece eliminar las opciones no basadas en la familia como alternativas válidas frente a la adopción en el extranjero. Si lo miramos más detenidamente, éste no es realmente el caso.

En primer lugar, la Convención de La Haya es un tratado de legislación privada (extremadamente valioso en ese sentido) y no un instrumento de derechos humanos de marco estándar. Complementa a la CDN, no se impone sobre ella. En segundo lugar, el preámbulo declara que la adopción entre países podría ser una solución (lo que significa que se pueden tomar en consideración otras soluciones) si no se encuentra una familia dentro del país. Esta última frase implica dos cosas: que se han realizado esfuerzos para encon-

trar una familia (y no simplemente una familia adoptiva) en el país, y que se ha identificado la atención alternativa permanente basada en la familia como la mejor opción para un niño en concreto en vista de sus circunstancias en un momento dado. En otras palabras, a pesar de las apariencias, la formulación de la Convención de La Haya es bastante afín a la de la CDN, aunque trata el problema desde un punto de vista ligeramente diferente.

Los tres problemas clave que se plantean al considerar las dos provisiones de la CDN anteriormente citadas son: ¿qué se quiere decir con el término *institución*?, ¿cómo se determinará si una institución es “adecuada”? y ¿cómo se debería interpretar la frase “si fuese necesario”?

¿Qué es una institución?

En respuesta al primer punto, como es lógico, la CDN no ofrece una indicación explícita. Sin embargo, la implicación contextual es que *institución*, por defecto, abarcaría cualquier tipo de entorno no familiar (potencialmente comprendido dentro del “tipo familiar” o los hogares para grupos, pasando por los complejos residenciales al “estilo antiguo” para varios cientos de niños). Esto explicaría la razón por la que, a pesar de la generalmente bien ganada connotación negativa de la palabra, algunas *instituciones* podrían calificarse claramente de “adecuadas”.

También merece la pena recordar que hace ya casi veinte años del momento de finalización de la redacción del texto de la CDN. El término *instituciones adecuadas* se aprobó durante la redacción del primer borrador de dicha disposición en 1982, y se mantuvo durante todo el periodo de redacción y el proceso de revisión, que finalizó a principios de 1989. Aunque la idea de “desinstitucionalización” estaba ciertamente ganando terreno durante los años ochenta, todavía era algo nuevo para muchos. En particular, éste era el caso de las delegaciones gubernamentales de la antigua Unión Soviética y otros países socialistas que desempeñaron un papel muy activo en la redacción del borrador. Por supuesto, los centros institucionales eran (y, por desgracia, continúan siendo) la base de las políticas de atención alternativa en dichos países, y esto sólo comenzó a cuestionarse una vez comenzada la “transición” en los años noventa. Por lo tanto, quizá no sería sorprendente que la CDN reflejase las realidades de aquella época. Esto (se puede anotar de

pasada) es sólo una ilustración de por qué la CDN es un documento de referencia, pero no necesariamente la enumeración “suprema” de los derechos de los niños.

Además, la reciente Recomendación a los Estados Miembros sobre los Derechos del Niño en Instituciones Residenciales no ayuda demasiado a clarificar la confusión en relación con la terminología.⁶ A pesar de su título *instituciones*, de hecho, su segunda directriz especifica que el internamiento debería tener lugar en “una unidad pequeña de estilo familiar”, una clase de centro que, en la mente de la mayoría, no se asociase inmediatamente a un entorno institucional como tal, sino que pudiese ser eminentemente “adecuado”.

¿Adecuado o no?

Evaluar si algo es “adecuado o no” es mucho más complicado. La primera condición es que el centro cumpla ciertos criterios básicos, tal y como la CDN indica, de forma minimalista: “las instituciones, los servicios y los centros de atención o protección infantil deben cumplir las normas establecidas por las autoridades competentes, en especial en el área de la seguridad, la salud y el número y la especialización de su personal, así como la supervisión competente” (Art. 3.3). Esto no sirve de especial ayuda y, de hecho evoca, como algunos dirían, la clase de enfoque médico y administrativo que caracteriza a la peor clase de “institución”. La CDN no expresa ninguna indicación en relación con, por ejemplo, el tamaño, la ubicación, la organización, el régimen o el objetivo últimos. Debemos revisar textos subsecuentes, como la anteriormente mencionada Recomendación del Consejo de Europa,⁷ para inspirarnos en ese sentido y, por otra parte, esto es una demostración más de la necesidad de directrices internacionales para facilitar la implementación de las indicaciones de la CDN en esta esfera.

Ciertamente, la otra cara de la moneda en cuanto a “lo adecuado” es que el centro debe satisfacer, de manera positiva, las necesidades individuales del niño afectado en un momento dado, teniendo en cuenta su futuro. Por lo tanto, este aspecto de lo adecuado depende no sólo de la validez del proceso de toma de decisiones en relación con el internamiento de un niño concreto y la disponibilidad de opciones en la práctica, sino también está inextricablemente ligado a la obligación de garantizar la “revisión periódica” de cualquier internamiento con el fin de

garantizar la atención y la protección (Art. 25). De igual forma, requiere la adecuada aplicación del derecho del niño a tomar en consideración sus mejores intereses en todas las decisiones, así como su punto de vista (incluso los niños más pequeños son capaces de “decir lo que piensan”).

Por consiguiente, un criterio para determinar “lo adecuado” de un centro es su funcionamiento, dentro del sistema de atención infantil, para garantizar que dicho niño permanece en él únicamente hasta que es necesario. Esto significa que se debería iniciar y cooperar con los esfuerzos previstos para garantizar el retorno del niño a la familia o para su reubicación en un entorno “permanente” basado en la familia, siempre que sea posible. Un problema principal asociado a los “centros institucionales” es que, en la práctica, se convierten con demasiada frecuencia en centros de internamiento a largo plazo o permanentes, precisamente porque no se asignan las responsabilidades eficaces para identificar las alternativas apropiadas para cada niño.

Necesidad: ¿la madre de la invención?

La inserción de las palabras *si fuese necesario* al hacer alusión a la atención institucional es instructiva. Refleja, no sólo la tendencia a la “desinstitucionalización” que comenzaba a ganar terreno en los años ochenta, en el momento de la redacción del borrador de la CDN, sino también que, invariablemente, “las instituciones” eran sinónimo de internamientos a largo plazo en grandes centros. Ciertamente, y por diversas razones, todavía parece que las políticas de atención infantil y las “instituciones” individuales de la mayoría de los países están en raras ocasiones fundamentalmente orientadas hacia la provisión de atención a corto plazo con vistas a permitir el retorno del niño a su hogar familiar o al de sus parientes tan pronto como resulte posible. La desafortunada consecuencia es que, en la práctica, la frase *si fuese necesario* se interpreta invariablemente desde el punto de vista del sistema (“no existe otra posibilidad disponible”) más que desde el punto de vista del niño (“en este momento, esto sería mejor para satisfacer las necesidades del niño”). En otras palabras, *si fuese necesario* parece expresar una opción de atención intrínsecamente indeseable que sólo se utilizará a falta de algo mejor. Claramente, ésta no es la forma correcta de tratar las soluciones de atención alternativa potenciales para ningún niño.

Lo que se desprende de las anteriores consideraciones, tomadas en conjunto, es que el intento de contraponer los “centros institucionales” a la “adopción entre países” no es sólo trivial, sino peligrosamente engañoso a la hora de evaluar lo adecuado de las respuestas de los programas de atención infantil. Obviamente, la “atención institucional” no se puede aprobar si no se cumplen varios criterios para que sea adecuada, y esto es innegablemente el caso actual para la mayoría de dichos centros en la mayor parte de los países (incluidos, en especial, aquellos donde el número de niños que se adoptan en el extranjero es significativo). Sin embargo, la reacción no puede ser, de forma simplista, considerar la adopción en el extranjero como la mejor opción clara. La cuestión real, en primer lugar, es examinar en mayor profundidad las razones fundamentales por las que los niños se encuentran en centros de atención extrafamiliar, por qué tantos de ellos se encuentran en centros de atención residencial y, especialmente, por qué las “instituciones no adecuadas”, así como los varios sistemas públicos y privados que las mantienen, todavía se las arreglan para prosperar, mientras que las iniciativas de apoyo familiar encuentran difícil su supervivencia.

A este respecto, merecería la pena formular una pregunta muy ingenua: ¿por qué se hace referencia con tanta frecuencia a las instituciones (o ellas se llaman a sí mismas) con el extremadamente emotivo epíteto de *orfanato* cuando sólo una pequeña minoría (normalmente entre el 5 y el 10%) de los niños bajo su tutela son de hecho huérfanos? En relación con el bienestar del niño, la respuesta a esa pregunta podría suponer una gran contribución, mayor que la discusión sobre los méritos relativos de los internamientos residenciales y la adopción entre países.

Además, lamentablemente, el recurso continuado de la adopción entre países a escala significativa, justificado con frecuencia por lo reconocidamente no adecuado de los centros institucionales, tiene el efecto secundario de disfrazar la necesidad y reducir la motivación de asumir dichas evaluaciones (por no mencionar el desvío de los recursos necesarios para hacerlo). Además, y quizá de manera más obstinada, las iniciativas de los mismos países en los que se practica la adopción entre países financian y fomentan con frecuencia la creación de “orfanatos” en los países de origen de los niños.

Un programa que es necesario debatir

Este artículo sugiere que las formas alternativas de atención infantil constituyen una variedad de opciones, no un listado jerárquico. Normalmente, a la hora de tomar en consideración el internamiento de un niño, sería lógico comenzar examinando las varias posibilidades de atención basadas en la familia y, a continuación, pasar al espectro de la atención residencial. Sin embargo, la elección se haría en función de las necesidades, las características, los antecedentes y la situación del niño, y no de la percepción de la calidad, inherente y crecientemente negativa, de las soluciones a medida que se avanza por el espectro. Por supuesto, este no es un nuevo enfoque en sí mismo, sino que tiende a recibir mucha menos atención que la demonización de los centros residenciales y la solicitud de la “desinstitucionalización a cualquier precio”.

Así, la pregunta que debería formularse, no es: “¿cuál es la solución de último recurso?”; sino: “¿qué solución sería factible de, y podría, corresponder mejor a las circunstancias, las experiencias, las necesidades y los deseos de este niño en concreto?”. Esto ha llevado a Save a the Children del Reino Unido, por ejemplo, a comenzar a tratar la cuestión desde el otro extremo, ubicando a los niños con necesidades de apoyo en opciones de atención positivas (el “primer recurso”). Únicamente al acercarnos a la atención extrafamiliar de esta forma podemos esperar la aceleración de los cambios y los desarrollos necesarios que podrían garantizar una atención “adecuada” para todos.

“No existe la solución ideal para la pérdida de un padre, solo alternativas mejores o peores”. En esta visión general de retos seleccionados para la provisión de atención extrafamiliar, el objetivo principal

Consenso sobre las directrices internacionales

En los últimos años, hemos observado un grado sin precedentes de concienciación sobre la necesidad urgente de unir fuerzas para mejorar significativamente la calidad de la atención extrafamiliar. Sin duda, existe una serie de factores que han fomentado este desarrollo: el primero de ellos es la situación de los niños huérfanos por VIH/SIDA; lo “inadecuado” de las condiciones de las instituciones en muchos países de Europa Central y Oriental; y las respuestas poco adecuadas a los niños en situaciones de emergencia.

Uno de los resultados fue la creación de la Better Care Network (Red para una Mejor Atención), constituida como un grupo informal de individuos que deseaban compartir sus preocupaciones y experiencias para fomentar las prácticas más recomendables en este campo. Sin embargo, ha evolucionado hacia una red más estructurada, con sede en las oficinas de UNICEF en Nueva York.

Otro resultado fue la iniciativa conjunta adoptada por la ONG Servicio Social Internacional y UNICEF en 2004 para documentar los problemas principales y crear la base para exigir el desarrollo de las normas internacionales para la atención extrafamiliar. Esta exigencia fue recogida por el Comité de los Derechos

del Niño que, en una decisión de su 37.^a sesión adoptada en septiembre de 2004, recomendó la preparación de “Directrices de las Naciones Unidas para la protección y la atención alternativas de los niños sin cuidado parental”.

Dentro del grupo de las ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño, se estableció un Grupo de trabajo, para aunar una amplia variedad de especializaciones y experiencias internacionales cuya primera tarea fue redactar un documento en el que se establecía el ámbito y el enfoque potenciales de dichas directrices. Este fue uno de los documentos enviados al Día de debate (16 de septiembre de 2005) que el Comité de los Derechos del Niño organiza anualmente, esta vez centrado en los “niños carentes de cuidado parental”.

Una recomendación principal de este Día de debate fue que se deberían redactar las directrices internacionales en relación con esta cuestión para su adopción en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo de las ONG, en coordinación con la Better Care Network y otros grupos, ha aceptado la tarea de desarrollar el primer borrador de este documento, que posiblemente se hará público durante el primer trimestre de 2006.

ha sido examinar la base sobre la que “lo mejor” y “lo peor” se podría evaluar de forma válida, y hacerlo a la luz de los enfoques justificados por la CDN.

Dada la gran variedad de razones por las que los niños tienen, o se considera correcta o incorrectamente que tienen, la necesidad de atención extrafamiliar, la diversidad de situaciones de cada país y las preocupaciones especiales que provienen del efecto de las situaciones de emergencia y la pandemia de VIH/SIDA, es imposible establecer un único programa global. Sin embargo, se puede hacer hincapié en algunos puntos generales para tomar medidas positivas:

- el apoyo familiar inadecuado alimenta sistemas de atención que son más costosos que el apoyo que realmente prestan: la preservación de la familia debería ser el primer requisito de una directriz de atención alternativa;
- los sistemas de atención tienden a retener a los niños encomendados a ellos: la reintegración familiar debería ser el objetivo principal de la atención alternativa;
- se requiere una gran variedad de opciones: la consideración jerárquica y simplista de estas opciones (según la cual, “basado en la familia” es, por definición, “bueno” y los “centros residenciales” son, con mucho, “el último recurso”, y con poco “malos”) es la base errónea sobre la que enfocar la cuestión de la atención extrafamiliar;
- la “mejor” opción es la que responde de la forma más adecuada a la situación y a las necesidades de un niño concreto en un momento dado: en consecuencia, la opción elegida se debe considerar como su situación y debe evolucionar;
- las soluciones de atención por parte de los parientes, incluidos los hogares dirigidos por niños, deben recibir apoyo como opciones de atención válidas, pero prestando atención a los riesgos;
- no se puede esperar que las familias de acogida soporten la carga de las políticas de desinstitucionalización: la entrada innecesaria en el sistema de atención infantil (especialmente donde la pobreza material y la marginalización son las causas esenciales de la entrega o el internamiento del niño) es el principal problema que se debe tratar;
- la atención residencial no es “institucionalización” si responde a las necesidades del niño correcto en el momento adecuado, si se concibe como un hogar de tipo familiar o de pequeño grupo y si se

dirige hacia la preparación del niño para el retorno al hogar o a otro entorno de vida “no residencial” estable.

Sin embargo, además de fomentar dicha práctica más recomendable basada en los derechos, aún se ha de luchar una clara batalla contra la respuesta “institucional”. En algunos casos, esto requerirá políticas gubernamentales de influencia directa, para hacer el mejor uso de los argumentos que la CDN y otros documentos nos permiten reunir. No obstante, e incluso más importante quizá, será capacitar a las autoridades para que rechacen de forma eficaz la creación de “orfanatos” por parte de grupos privados extranjeros de países cuya experiencia propia ha demostrado claramente que simplemente no funcionan...

Notas

- 1 De manera similar, tras el terremoto de octubre de 2005, Pakistán impuso la prohibición de la adopción entre países.
- 2 Liga para la Protección Infantil de Norteamérica (*Child Welfare League*).
- 3 Estimación del Ministerio de Salud y Servicios Sociales de Estados Unidos, AFCARS, octubre de 2000.
- 4 Estudio de investigación sobre las condiciones de vida de los niños responsables de sus hogares en Ruanda, Agencia para la Cooperación y la Investigación sobre Desarrollo (ACORD), Londres, marzo de 2001.
- 5 Comisión para la Reforma de la Legislación de Sudáfrica.
- 6 Rec. (2005)5, adoptada el 16 de marzo de 2005.
- 7 Op. Cit.
- 8 John Williamson, en su prólogo de *A Family is for a Lifetime (Una familia es para toda la vida)* (véase “Más información” en pág 59).

Los niños pequeños en centros de atención institucional en Europa

Kevin Browne, Catherine Hamilton-Giachritsis, Rebecca Johnson y Shihning Chou
(Centro de Psicología Forense y Familiar, Universidad de Birmingham, Reino Unido)

Los estudios de investigación demuestran que el internamiento de niños pequeños en centros de atención institucionales es frecuente en Norteamérica, Europa y Asia. Esto se produce a pesar del amplio reconocimiento de las consecuencias negativas de la atención institucional en comparación con la atención basada en la familia. Por ejemplo, los niños internos en centros institucionales son más susceptibles de sufrir problemas de vinculación afectiva, retrasos en el desarrollo y deterioro del desarrollo mental (Johnson et al., 2006).

La Universidad de Birmingham, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS), llevó a cabo un estudio en 33 países europeos (excepto los de habla rusa) en el año 2002 como parte del Programa Daphne de la UE para combatir la violencia contra las poblaciones femenina e infantil. El estudio se centró en el número de niños menores de 3 años internos en centros residenciales y sus características (Browne et al., 2004, 2005a), y obtuvo un resultado de 23.099 niños menores de 3 años (de una población total de 20,6 millones de niños menores de 3 años) que habían pasado más de tres meses en instituciones, de diez niños o más, sin la atención de sus padres. Esto significa que 11 de cada 10.000 niños menores de 3 años estuvieron en instituciones de atención residencial.

Las cifras variaban enormemente entre los diferentes países. Cuatro países presentaban ninguno o menos de 1 por 10.000 niños menores de 3 años en instituciones; 12 países habían institucionalizado entre 1 y 10 niños por 10.000; siete países presentaban entre 11 y 30 niños por 10.000 y, lo más alarmante, ocho países presentaban entre 31 y 60 niños por 10.000 en instituciones. Suiza y Luxemburgo no proporcionaron información. Sólo Islandia, Noruega, Eslovenia y el Reino Unido disponían de políticas para ofrecer servicios de atención en programas de acogida en lugar de en centros institucionales para todos los niños necesitados menores de 5 años. Lo más preocupante fueron los

15 países con aproximadamente un niño de cada mil (10 por 10.000) internados durante la primera parte de sus vidas en instituciones, privados de la atención de sus padres. Estos países fueron Bélgica, Bulgaria, República Checa y Letonia, con más de 50 por 10.000; Hungría, Lituania, Rumanía y República Eslovaca, con más de 30 por 10.000; Finlandia, Malta, Estonia y España, con más de 20 por 10.000; y los Países Bajos, Portugal y Francia, con más de 10 por 10.000.

Otro estudio llevado a cabo en el año 2002 en Europa Oriental y Asia Central (UNICEF Innocenti, 2004) demostró que la mayoría de los países de habla rusa presentaban, al menos, 20 niños por cada 10.000 menores de 3 años internos en “centros infantiles”. El coeficiente de correlación momento producto de Pearson en los 11 países objeto de ambos estudios revelaba un nivel significativo de correlación ($r = 0,633$; $p < 0,04$). Esto sugiere que, a pesar de la dificultad existente para obtener información, se pueden realizar estimaciones razonables, y los datos son lo suficientemente fiables para comunicar políticas y prácticas.

Browne et al. (2006) calcularon el promedio de los datos revelados por ambos estudios. Calcularon el número de niños menores de 3 años internos en centros institucionales de 46 países de un total de 52 (88,5%) de los estados miembros de la región OMS (la extinta República de Yugoslavia, Macedonia, Israel, Luxemburgo, Mónaco, San Marino y Suiza no se incluyeron). La cifra resultante fue de 43.842. Dado que la población infantil total estimada para este grupo de edad es de 30,5 millones, esto indica una tasa de institucionalización del 14,4 por 10.000. Las cifras más altas de niños menores de 3 años internos en centros de atención institucional se encontraron en Rusia (10.411), Rumanía (4.564), Ucrania (3.210), Francia (2.980) y España (2.471).

Sin embargo, Carter (2005) apunta que el uso en exceso de centros institucionales de atención infantil está

mucho más extendido de lo que las estadísticas oficiales sugieren. Afirma que la ONG EveryChild estima que el número real de niños internos en centros de atención social en Europa Central y Oriental, así como en la extinta Unión Soviética, es aproximadamente el doble de lo indicado en los informes oficiales. Durante los últimos 15 años, Carter (2005) ha venido observando un ligero declive (13%) en el número absoluto de niños internos en centros de atención institucional en esta región en concreto. Sin embargo, si se tiene en cuenta la reducción de la tasa de natalidad, la proporción de la población infantil interna en centros de atención social ha aumentado realmente en un 3% desde el colapso del sistema comunista. Propone que ello se debe a las consecuencias sociales de la transición económica en estos países, que ha llevado al aumento del desempleo, la emigración de los trabajadores, las rupturas familiares y las familias con un solo progenitor. Por lo tanto, la vida en “pobreza es un factor significativo subyacente en la decisión” de internar a los niños en centros institucionales. No obstante, los estudios de investigación han descubierto que existen muchos niños jóvenes internos en instituciones en la mayor parte de Europa.

Razones para la atención institucional

Al comparar el caso de Europa Occidental con otras partes de Europa, Browne et al. (2004) encuentran distintas razones para el internamiento de los niños en centros de atención institucional. La ilustración 1 revela que la gran mayoría de los niños (69%) fueron internados en instituciones de atención residencial debido a casos de abuso y desatención, el 4% debido a casos de abandono, el 4% debido a casos de discapacidad y el 23% por razones sociales, como la

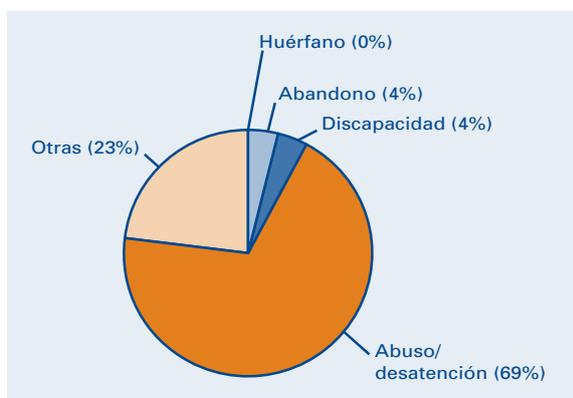


Ilustración 1. Razones para la institucionalización de niños menores de 3 años en la Unión Europea en el 2003 (datos de Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Portugal y Suecia).

enfermedad de los padres o su encarcelamiento. No se internó en instituciones a los huérfanos biológicos (es decir, sin padres vivos).

Por contraste, la ilustración 2 revela que sólo el 14% fueron internados en instituciones debido a casos de abuso y desatención, el 32% fueron abandonados, el 23% tenían alguna discapacidad, el 25% eran “huérfanos sociales” (internados debido a la enfermedad o el encarcelamiento de su familia) y el 6% eran huérfanos biológicos reales.

En general, los datos revelan que la institucionalización infantil fue más frecuente en Europa Occidental por casos de abuso y desatención, mientras que en otras partes de Europa se produjo principalmente por casos de abandono y discapacidad. Esta evidencia respalda la idea de Richard Carter sobre la asociación de la atención infantil institucional con la pobreza y los cambios sociales de los países que experimentaron la transición económica. En general, sólo el 4% de los niños internos en centros de atención institucional eran huérfanos biológicos (ambos padres fallecidos), a pesar del hecho de que las instituciones para niños pequeños se llaman con frecuencia orfanatos. Este tratamiento ofrece una visión muy distorsionada de la situación real, y fomenta la adopción nacional y entre países a costa de los derechos de los niños y sus padres.

Defensa de los derechos del niño

Se ha observado que los países en transición utilizaron la adopción internacional como una solución atractiva desde el punto de vista económico para suplir el internamiento de los niños en centros de atención institu-

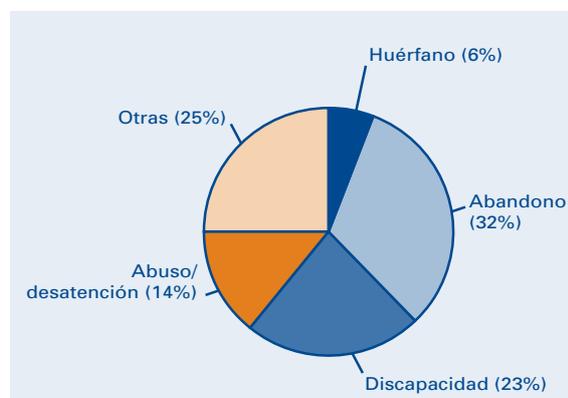


Ilustración 2. Razones para la institucionalización de los niños menores de 3 años en otros países de Europa en el 2003 (datos de Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Rumanía, Eslovaquia y Turquía).

cional a largo plazo. De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (ONU, 1989), todos los niños tienen derecho a crecer en una familia. Sin embargo, el empleo de la adopción entre países como solución de atención institucional a largo plazo no responde siempre a los mejores intereses del niño (Bainham, 2003). De acuerdo con la Convención (Art. 21), sólo se debería tomar en consideración como último recurso.

Los países en transición que ofrecen un mercado para la adopción internacional servirían mejor a los intereses de los niños si desarrollasen los servicios adecuados de apoyo para la comunidad. En esta situación, el apoyo de los servicios sociales y de atención sanitaria se ofrecería a los padres y a los padres suplentes antes de tomar en consideración la posibilidad de la adopción. Sin embargo, esto no es frecuente (Bainham, 2003).

Los países con un gasto reducido en servicios sociales y de atención sanitaria son más susceptibles de presentar cifras superiores de niños institucionalizados. Posiblemente, esto se debe a la falta de centros de atención residencial para madres con sus hijos y servicios de orientación para evitar el abandono y rehabilitar a los padres con riesgo de abusar/desatender al niño. Además, en ausencia de servicios de atención sanitaria y servicios sociales adecuados para los padres (por ejemplo, servicios de salud mental y adicción al alcohol o las drogas), los niños son susceptibles de permanecer en centros de atención institucional durante periodos más prolongados, y es posible que la adopción sea la única forma de salir de éstos.

El estudio europeo de Browne et al. (2004, 2005a) revela una asociación significativamente positiva entre el producto interior bruto (PIB) y el abuso y/o la desatención como razones citadas para internar a los niños en centros de atención residencial. Esto no resulta sorprendente, dado que los procedimientos de protección infantil se asocian a países económicamente desarrollados. En general, los países con un PIB y un gasto en sanidad más bajos revelaban proporciones superiores de niños pequeños internados en instituciones. Las razones para la institucionalización se asociaron principalmente al abandono, la discapacidad y los problemas médicos.

El estudio también revelaba que el gasto de los países en transición de Europa Central y Oriental era



Sin servicios adecuados, los niños pueden permanecer bajo atención institucional durante largos periodos de tiempo.

menor en servicios de atención institucional por niño en comparación con los países económicamente desarrollados de Europa Occidental (a excepción de Portugal). Por lo tanto, las condiciones para un niño internado en un centro de atención institucional eran mucho mejores en el segundo grupo de países “desarrollados”. No obstante, según se observa, las condiciones más adecuadas se asocian principalmente a la atención física del niño y al entorno físico de la institución, más que a la atención social y el entorno interactivo. Independientemente del gasto por niño de un país, el estudio reveló de forma consistente que el coste medio de los servicios de atención residencial era de forma significativa superior al coste medio de los programas de acogida. Así, la atención basada en la familia para los niños necesitados podría beneficiar al contribuyente al igual que al niño.

Desalojo de los niños de las instituciones

El estudio más reciente del programa Daphne (Browne et al., 2005b) trató la cuestión de la atención residencial para los niños menores de 5 años en siete países europeos (Dinamarca, Francia, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia). Los datos revelaron que la edad media de los niños internos en instituciones (de 25 niños o más) era de 11 meses. Los niños pasaban una media de 15 meses en centros de atención institucional antes de ser trasladados a otros lugares. Aproximadamente, uno de cada cinco niños retornaba al hogar familiar o al de sus parientes, el 63% entraba en una nueva familia (de acogida o por adopción) y un cuarto era trasladado a otra institución (de 11 niños o más). El estudio revelaba que los países con servicios de apoyo a la comunidad más adecuados eran más susceptibles de basar sus decisiones en las necesidades de los niños y ofrecer una mejor preparación para el traslado.

La mayoría de los países evaluaban las necesidades de salud física, mental y de desarrollo de los niños, así como el entorno físico y las aptitudes del cuidador. Sin embargo, sólo se evaluaba la discapacidad de la mitad de los niños discapacitados como parte del proceso de toma de decisiones, y sólo el 38% de los niños con hermanos se internaban junto con uno de ellos.

Es importante subrayar que el proceso de desinstitucionalización podría dañar aún más a los niños si la transición es demasiado rápida, tal y como se observó en Rumanía (Hulheri et al., 2004), o si las necesidades del niño no se consideran ni tratan como una prioridad. Hasta un tercio de los niños que salieron de las instituciones presentaban una discapacidad o un retraso en el desarrollo, y requerían visitas de seguimiento en casa por parte de profesionales, así como una inversión significativa de los servicios de atención sanitaria y los servicios sociales de la comunidad (Browne et al., 2005b). En primer lugar, la inversión en dichos servicios de la comunidad podría ayudar a impedir que los niños fuesen internados en centros de atención residencial. En la mayoría de los países de la región europea, los servicios de atención infantil de la comunidad financiados por el estado requieren una inversión y un desarrollo superiores para fomentar los derechos del niño en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño.

Conclusiones

El desarrollo infantil normal se basa en una interacción individual regular y frecuente con los padres o con los padres de acogida. Esto es especialmente importante en el caso de los niños menores de 3 años, ya que los primeros años son de extrema importancia para el desarrollo mental. Por lo tanto, no es recomendable internar a los niños menores de 3 años en instituciones de atención residencial sin padres/cuidadores principales. Los centros de atención institucional de alta calidad sólo se deberían utilizar como medida de emergencia para proteger o tratar a los niños. Incluso en dicho caso, es recomendable que la duración del internamiento sea lo más corta posible, y animar a los padres que no presenten problemas de violencia a que visiten a sus hijos. Así, la gran mayoría de los expertos en atención infantil argumentan que todas las instituciones de atención residencial para niños menores de cinco años deberían cerrarse y trasladar a dichos niños a programas de atención basados en la familia. Sin embargo, este traslado se debería realizar únicamente después de evaluar, reclutar y formar cuidadosamente

a las familias de acogida, y una vez establecidos los servicios de la comunidad asociados. La desinstitucionalización llevada a cabo sin realizar unas evaluaciones globales sobre lo adecuado del pariente, la familia de acogida o la familia de adopción supondrá el riesgo para el niño de ser internado en un lugar que podría no satisfacer sus necesidades.

Referencias

- Bainham A., 2003. "International adoption from Romania: Why the moratorium should not be ended". *Child and Family Law Quarterly* 15: 233-236.
- Browne K. D., Hamilton-Giachritsis C., Johnson R., Agathonos-Georgopoulou H., Anaut M., Herczog M., Keller-Hamela M., Klimackova A., Leth I., Ostergren M., Stan V. y Zeytinoglu S., 2004. *Mapping the number and characteristics of children under three in institutions across Europe at risk of harm*. (Programa Daphne de la Unión Europea, UE/OMS/Universidad de Birmingham, Birmingham (Inglaterra).
- Browne K. D., Hamilton-Giachritsis C., Johnson R., Chou S., Ostergren, M., Leth, I., Agathonos-Georgopoulou H., Anaut M., Herczog M., Keller-Hamela M., Klimackova A., Stan V. y Zeytinoglu S., 2005a. "A European survey of the number and characteristics of children less than three years old in residential care at risk of harm". *Adoption & Fostering* 29(4): 23-33.
- Browne K. D., Hamilton-Giachritsis C., Chou S., Johnson R., Agathonos-Georgopoulou H., Anaut M., Herczog M., Keller-Hamela M., Klimackova A., Leth I., Mulheir G., Ostergren M. y Stan, V., 2005b. *Identifying good practices in the deinstitutionalisation of children under five years from European institutions*. (Programa Daphne de la Unión Europea, UE/OMS/Universidad de Birmingham, Birmingham (Inglaterra).
- Browne K. D., Hamilton-Giachritsis C., Johnson R. y Ostergren M., 2006. "The extent of institutional care for young children across the European region: A cause for concern?". *British Medical Journal* (en prensa).
- Carter R., 2005. *Family Matters: A study of institutional childcare in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Londres: Everychild.
- Johnson R., Browne K. D., Hamilton-Giachritsis C. E., 2006. "Young children in institutional care at risk of harm". *Trauma Violence and Abuse* 7(1): 1-26.
- Mulheir, G., Browne, K., Darabus, S. Misca, G., Pop, D. y Wilson, B., 2004. *De-institutionalisation of children's services in Romanian: A good practice guide*. Bucarest: Grupo de Alto Nivel para la Población Infantil en Rumanía/UNICEF
- ONU, 1989. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNICEF Innocenti, 2004. *Monitor Social Innocenti. Proyecto Monee*. Florencia: Unicef (Centro Innocenti).

El tutor intocable

El Estado y los niños aborígenes en el sistema de bienestar infantil de Canadá

**Cindy Blackstock (Asociación para la Asistencia de los Niños y las Familias First Nations de Canadá) y
Jordan Ann Alderman (antiguo director adjunto de la Red Nacional de Asistencia Juvenil)**

El trabajo del sistema de bienestar infantil tiene dos objetivos clave: hacer cumplir las normas legislativas para la seguridad infantil y trabajar para los niños apartados de sus cuidadores por el Estado (Martin, 2003). En Canadá, el Estado es el tutor de más de 85.000 niños en centros de atención infantil (Tweedle, 2005). Por lo tanto, el Estado afecta a las vidas de muchas familias, aunque permanece, en gran medida, intocable debido al control ejecutivo de sus propias responsabilidades.

Esto es especialmente cierto en el caso de los niños aborígenes,¹ quienes están representados en exceso en el sistema de bienestar infantil canadiense. A pesar de que sólo representan al 5% de la población infantil, los niños aborígenes suponen aproximadamente el 30-40% de los niños en centros de bienestar infantil dirigidos o autorizados por el Estado (Farris et al., 2003). Blackstock et al. (2005) indican que los niños *first nations* constituyen la mayoría de la población infantil aborigen en centros de atención infantil. Según los autores, de entre las tres provincias en las que se han recopilado datos sobre los niños internados en centros de atención infantil desagrupados, el 10% de la población infantil *first nation* se encontraba bajo la tutela del sistema de bienestar infantil. Estos datos se han de comparar con el escaso 0,5% aproximado de niños de otros grupos y el 0,31% de niños *métis*. Los datos nacionales del Departamento de Asuntos Indios y Desarrollo del Norte sugieren que el número de niños indios² residentes en reservas ha aumentado en un 70,4% entre 1995 y 2003 (Canadá, 2003). Los niños entre los 0 y los 7 años de edad representan más del 50% de los niños aborígenes que reciben la atención del sistema de bienestar infantil (Trocmé et al., 2004). Hasta la fecha, se ha realizado un análisis escaso sobre los impactos de la intervención del sistema de bienestar infantil en el desarrollo de los niños aborígenes en sus primeros años de vida.

Este artículo argumenta el fracaso del Estado para compensar los riesgos estructurales que afectan a los niños aborígenes, ofrecer un apoyo familiar equitativo y un apoyo adecuado a estos niños en centros de atención infantil sitúa al sistema de bienestar infantil en una posición de posible desatención de los mismos niños que apartó de sus padres por las mismas razones.

Sistema de bienestar infantil a los niños y las familias *first nations* de Canadá

Cada una de las diez provincias y los tres territorios de Canadá tiene jurisdicción sobre el sistema de bienestar infantil de su región. El gobierno federal financia servicios de bienestar infantil para los niños indios residentes en reservas. Como resultado del traslado masivo de niños *first nations* de las comunidades en los años sesenta, los *first nations* comenzaron a desarrollar sus propios programas de bienestar infantil en las reservas. Se conocen como FNCFSA (Agencias de Servicio Familiar e Infantil First Nations) y deben funcionar de conformidad con la legislación provincial sobre bienestar infantil. Sin embargo, se financian gracias a los fondos del gobierno federal para los servicios en las reservas. Es importante mencionar que no existe vínculo alguno entre la jurisdicción provincial y la fórmula de financiación federal. La comunidad *first nation* ha informado de que los niveles de financiación no han aumentado en la misma proporción que los requisitos legislativos. Esto ha resultado en un sistema de bienestar infantil de dos niveles, donde los niños *first nations* de las reservas reciben menos servicios. Las FNCFSA informan de que (dato confirmado por el estudio de investigación) los niveles de financiación para los millares de servicios de bienestar infantil (incluida la prevención del maltrato infantil) no son equitativos (McDonald y Ladd, 2000; Blackstock et al., 2005). Fuera de las reservas, las provincias sólo

tienen jurisdicción y responsabilidad sobre los servicios de bienestar infantil para los niños *first nations* y sus familias. En el pasado, las autoridades provinciales de bienestar infantil (o agencias autorizadas por la provincia) administraban la gran mayoría de los servicios de bienestar infantil a los niños *first nations*. Sin embargo, en los últimos tiempos, se ha producido un desarrollo modesto de las agencias de servicio a las familias y los niños aborígenes que prestan sus servicios en las áreas urbanas.

Identificación del maltrato infantil y respuesta

El estudio de incidencia de casos denunciados de desatención y abuso infantil (Trocmé et al., 2001) indica que los niños *first nations* constituyen el mayor grupo de niños aborígenes que reciben atención de las autoridades de bienestar infantil (el 65% de los casos investigados). Las denuncias de casos de abuso físico o sexual de niños aborígenes son mucho menores que las de sus iguales no aborígenes. Sin embargo, se produjeron el doble de denuncias de casos de desatención. Los activadores clave de la desatención fueron la pobreza, las viviendas inadecuadas y el uso inadecuado de sustancias (Trocmé et al., 2004).

En teoría, la evaluación de los casos de desatención debería tomar en consideración si el cuidador puede influir en los factores de riesgo que llevan a la desatención del niño. Sin embargo, los padres aborígenes no son susceptibles de mejorar su calidad de vida ni sus viviendas sin apoyo externo. Ida Nicolaisen, miembro del Foro Permanente de las Naciones Unidas para Asuntos Indígenas, apunta que, a pesar de que el origen del riesgo para el niño podría ser estructural, la valoración de la responsabilidad para cambiar el riesgo continúa residiendo en el cuidador, lo que significa que “los niños indígenas continuaron siendo apartados de sus familias por las agencias de bienestar que asociaron pobreza con desatención” (Naciones Unidas, 2003, pág. 5).

Los niños first nations receptores de servicios de las autoridades provinciales de bienestar infantil

A pesar de que muchas provincias denuncian tasas desproporcionadas de niños *first nations* en centros de atención infantil, ha existido una ausencia de inversión en investigación destinada al análisis de la eficacia de los enfoques dominantes para el bienestar infantil de los niños y las familias *first nations*. Una provincia que recientemente llevó a cabo una investi-

gación sobre los gastos que destina al apoyo familiar de los niños *first nations* en centros de atención infantil reveló que aunque los niños *first nations* representan más del 80% de los niños en centros de atención infantil en esta provincia, sólo el 20% correspondía a las familias *first nations* (Flette, 2005). Los defensores infantiles de varias regiones continúan alentando a las provincias para que desarrollen aún más los servicios culturales adecuados en colaboración con las poblaciones *first nations*, métis y aborígenes (Defensor infantil de Saskatchewan, 2004; Defensor infantil de Alberta, 2005).

Agencias de servicios familiares e infantiles first nations

Tal y como se indicaba previamente, las FNCFSA se financian con los presupuestos del gobierno federal de acuerdo con una fórmula de financiación nacional. Sin embargo, deben actuar de conformidad con la legislación provincial sobre bienestar infantil. Desde un punto de vista cultural, este régimen operativo limita el alcance hasta el que se pueden basar los servicios. También presenta un contexto en el que la misma agencia tiene escasa o ninguna influencia sobre las responsabilidades legales que debe respetar o la cantidad de recursos que recibe. La situación es más complicada debido a la ausencia de coordinación entre las cantidades establecidas por la legislación y la financiación. Así, las FNCFSA denuncian que los niveles de financiación han quedado a la zaga de los cambios legislativos progresivos, lo que resulta en desigualdades de servicio para los niños de las reservas. Estos informes han sido confirmados por tres estudios distintos (McDonald y Ladd, 2000; Shangreaux, 2004; Blackstock et al., 2005). El primero apunta que las FNCFSA reciben una media del 22% menos por cada niño que las agencias dominantes de bienestar infantil, a pesar de que las necesidades de servicio son superiores para las familias de las reservas. Shangreaux (2004) confirma que las FNCFSA denuncian la significativa inferioridad de financiación destinada a los servicios de prevención, y que han llevado a cantidades superiores de niños *first nations* que se internan en centros de bienestar infantil.

Para empeorar las cosas, la mayoría de los gobiernos provinciales no destinan ninguna financiación a los servicios de apoyo familiar e infantil para la población de las reservas. Tampoco se obtiene gran ayuda de las organizaciones voluntarias del sector (Blackstock, 2005; Nadjiwan y Blackstock, 2003). En contraste, las familias no aborígenes que experimen-

tan, o son susceptibles de experimentar, casos de maltrato infantil se benefician no sólo de las ayudas de estos sectores de servicio, sino también de los niveles mejorados de apoyo familiar ofrecidos por los servicios dominantes de bienestar infantil. Dado el impacto multigeneracional de la colonización, los altos niveles resultantes de la necesidad del servicio y la comparativa escasez de servicios de apoyo familiar e infantil, no es sorprendente que los niños *first nations* estén representados en exceso en cuestiones de atención infantil.

El Estado como tutor de los niños internos

A pesar del gran número de niños aborígenes que entran en contacto con el servicio de bienestar infantil, no existen estudios que examinen sus experiencias específicas. Sin embargo, los estudios que documentan los puntos de vista de la gente joven en centros de atención estatales de Canadá indican que la calidad de los servicios de atención no ha mejorado de manera significativa en los últimos 30 años (Alderman, 2003). La gente joven continúa teniendo que enfrentarse a una emancipación temprana y abrupta de los centros de atención, los múltiples internamientos, la inadecuada atención de salud física y sexual y los inadecuados resultados educacionales. Los jóvenes tampoco tienen una participación significativa en las decisiones que los afectan (Red Nacional de Jóvenes en Programas de Atención, 2001; Programas Familiares Casey, 2001). Además, denuncian que el sistema de bienestar infantil utiliza los fármacos en exceso para controlar los problemas de comportamiento. De igual modo, el apoyo del personal de orientación y los compañeros es inadecuado para tratar las causas de los problemas de comportamiento. En general, la percepción de los jóvenes en centros de atención es que están estigmatizados, marginados y devaluados como ciudadanos porque el Estado se considera a sí mismo un “padre” mejor que sus propias familias (Lambe, In Press, Manser, 2004).

Obviamente, el Estado, al apartar a los niños de sus hogares por casos de maltrato y desatención, tiene la obligación de ser el mejor modelo para sus ciudadanos en relación con la crianza de los niños. El cese de la responsabilidad estatal con respecto a los niños en los centros de atención es también un problema. Tal y como indican las estadísticas de Canadá (2002), la mayoría de los jóvenes volverán, al menos en una ocasión, a su hogar para vivir con sus familias a la

edad de 20 años aproximadamente y la edad media de emancipación es de 24 años. Sin embargo, las autoridades continúan utilizando la política de la edad para enviar a los jóvenes de vuelta a sus hogares familiares (normalmente entre los 16 y los 18 años), lo que deviene en un elevado número de jóvenes que no reciben el apoyo necesario durante sus primeros años de edad adulta.

En una nota más positiva, existe alguna evidencia para sugerir que las FNCFSA son mucho más eficaces a la hora de garantizar el internamiento de los niños *first nations* con cuidadores afines a su cultura que las agencias dominantes (Blackstock et al., 2005). Por ejemplo, una representación de 12 FNCFSA informó que había ubicado al 74% de los niños en centros afines a su cultura. (frente a la tasa del 2,5% en la provincia de British Columbia (B. C. Comisión del Niño, 1998).

Una oportunidad para el cambio

Tal y como la Asociación para la Asistencia de los Niños y las Familias First Nations de Canadá apuntó en su comunicado al Comité de Derechos Humanos del Senado (2005), existe una necesidad de comprender que los riesgos a los que se enfrentan los niños y los jóvenes *first nations* no son intransigentes: se pueden cambiar las cosas para esta generación. El primer paso implica acabar con la tolerancia sistémica del alto grado de riesgo experimentado por los niños *first nations*. Esto se podría conseguir empleando un nivel continuo de atención y una inversión proporcionada con tal necesidad. Las siguientes acciones también contribuirían a ello:

- 1 Afirmar la capacidad de la población aborigen para adoptar las mejores decisiones en relación con sus niños y jóvenes.
- 2 Ofrecer servicios de apoyo familiar igualitario y culturalmente adecuado que proporcione a los cuidadores *first nations* las mismas oportunidades para atender de forma segura a sus niños, al igual que se hace con sus iguales no aborígenes.
- 3 Ofrecer servicios de trabajo social para identificar mejor los factores de riesgo que tienen un impacto en la seguridad y el bienestar de los niños y las familias *first nations* y ofrecer una respuesta.
- 4 Garantizar que los niños en centros de atención reciben un nivel de educación por parte del Estado que refleje la confianza y la responsabilidad sagra-

das propias de un padre: para toda la vida, no hasta la edad de los 16 o los 18 años.

- 5 Mejorar los esfuerzos de coordinación entre los programas para la población infantil y el servicio de bienestar infantil.
- 6 Garantizar la recopilación de datos por parte de todas las provincias y las FNCFSA sobre los niños en centros de atención infantil según su grupo cultural y su etapa de desarrollo.
- 7 Garantizar que los sistemas de control de bienestar infantil tienen autoridad para hacer cumplir las recomendaciones basadas en la evidencia para el cambio de las políticas y las prácticas.

Como Estado miembro de la Convención sobre los Derechos del Niño y como una de las naciones más ricas del mundo, Canadá debe avanzar para implementar soluciones políticas progresivas en colaboración con *first nations*. Existen muchas razones por las que Canadá debería cambiar su política en relación con los niños *first nations*: quizás la más importante es que puede hacerlo.

Referencias

- Alderman, J. 2003. "Primer, encouraging informed and sensitive interactions between youth in care and their child care worker". *Journal of Child and Youth Care Work* 18: 104-114.
- Asociación para la Asistencia de los Niños y las Familias First Nations de Canadá 2005. *A chance to make a difference for this generation of first nations children and young people*.
- Blackstock C. 2005. "Same country; same lands; 78 countries away". *First Peoples Child and Family Review* (en prensa). Winnipeg, Canadá: First Nations Child and Family Caring Society of Canada and the Centre of Excellence for Child Welfare.
- Blackstock C., Prakash T., Loxley J. y Wien F. 2005. "We are Coming to the Light of Day". Ottawa, Canadá: Asociación para la Asistencia de los Niños y las Familias First Nations de Canadá.
- Comisión Infantil de British Columbia 1998. *Informe anual de la Comisión Infantil 1996-1997*.
- Canadá 2003. *Datos departamentales básicos de INAC*. Ottawa, Canadá: Departamento de Asuntos Indios y Desarrollo del Norte.
- Defensor infantil de Alberta 2005. *Stand Up for Kids*. <www3.gov.ab.ca/cs/ocya/main_links_publications.html>
- Defensor infantil de Saskatchewan 2004. *10 years of children's advocacy: do we have your attention now?* Saskatoon, Saskatchewan: Defensor infantil de Saskatchewan.
- Estadísticas de Canadá (2002). *Profile of Canadian families and households: Diversification continues*.
- Farris-Manning, C y Zandstra, M. 2003. *Children in Care in Canada: Summary of current issues and trends and recommendations for future research*. Documento no publicado.
- Flette, E. 2005. Conversación personal con Elsie Flette, Oficial Jefe Ejecutivo del Departamento First Nations para el Sur de Manitoba.
- Lambe, Y. (en prensa). *The Chemical Management of Canadian Systems Youths*. Ottawa, Red Nacional de Asistencia Juvenil.
- Manser, L. 2004. *Speak the Truth in a Million Voices-It's Silence That Kills: Stories for change*. Ottawa, Red Nacional de Asistencia Juvenil.
- Martin, F. 2003. "Knowing and naming care. *Child welfare: connecting research, policy and practice*". En: Kufeldt, K. y McKenzie, B. (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, policy and Practice*. Waterloo, Canadá: Wilfred Laurier University Press.
- McDonald y Ladd. 2000. *Joint National Policy Review on first nations Child and Family Services*. Ottawa: Asamblea de First Nations.
- Nadjiwan S. y Blackstock C. 2003. *Caring across the boundaries*. Ottawa, Canadá: Asociación para la Asistencia de los Niños y las Familias First Nations de Canadá.
- Naciones Unidas. 2003. *El Día de debate sobre los derechos de los niños indígenas*. Comunicado de prensa, 19 de septiembre del 2003. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- Programa Familiar Casey 2001. *It's my life*. Seattle, Estados Unidos: Programas Familiares Casey.
- Red Nacional de Asistencia Juvenil 2001. *Who Will Teach Me to Learn: Creating Positive School Experiences for Youth In Care*. Ottawa: Red Nacional de Asistencia Juvenil
- Shangreux, C. 2004. *Staying At Home: examining the implications of least disruptive measures in first nations child and family services*. Ottawa: Asociación para la Asistencia de los Niños y las Familias First Nations de Canadá.
- Trocmé N., Knoke D. y Blackstock C. 2004. "Pathways to the overrepresentation of Aboriginal children in Canada's child welfare system". *Social Service Review*, diciembre del 2004, 78 577-600.
- Trocmé N., MacLaurin B., Fallon B., Daciuk J., Billingsley D., Tourigny M., Mayer M., Wright J., Barter K., Burford G., Hornick J., Sullivan R. y McKenzie B. 2001. *Estudio de incidencia de casos denunciados de desatención y abuso infantil: Informe final*. Ottawa, Canadá: Health Canada.
- Tweedle, Anne. 2005. *Youth leaving care-how do they fare?* Toronto: St. Christopher House.

Notas

- 1 El término *aborigen* describe los tres grupos de población indígena reconocidos por la Constitución de Canadá: indios (también conocidos como *first nations*), esquimales y métis.
- 2 Niños menores de 18 años que tienen derecho a ser registrados de conformidad con la Ley India.

Un reto para los derechos humanos y el fomento de la continuidad familiar

Cómo la pobreza separa a los niños de sus padres

Jean Marie Anglade, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo

“En su esfuerzo para proteger a sus hijos, los padres con escasos recursos económicos se enfrentan a elecciones injustas e inhumanas en sus vidas diarias.” (Nitin Desai, Subsecretario General de las Naciones Unidas, 2004)

“Se ha prestado una atención (...) insuficiente al impacto que las políticas tienen en las familias y la consideración tomada hacia las contribuciones que las familias aportan al bienestar de sus miembros también ha sido insuficiente.(...). Las políticas deben contribuir al fortalecimiento de las funciones de apoyo que las familias ya ofrecen, ayudándolas a afrontar los retos a los que se enfrentan de forma individual y colectiva.” (Johan Schölvínck, Director de la División de las Naciones Unidas para la Política Social y el Desarrollo, 2004)

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, la pobreza extrema suele traer como resultado la separación de los niños de sus padres. Sin embargo, dos estudios de investigación¹ llevados a cabo recientemente por el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo revelaron la importancia de los lazos familiares y de las comunidades para aquellos que viven en situación de pobreza persistente. El mensaje transmitido por los niños y sus padres fue su profundo deseo de que las medidas adoptadas en nombre de los niños se basasen en estos lazos. Los temas y ejemplos que se presentan a continuación se inspiran en estos estudios.

La pobreza extrema puede romper los lazos familiares

Al igual que en otros entornos sociales, las familias que viven sumidas en una pobreza extrema también pueden experimentar periodos de tensión y conflicto internos. Con frecuencia, las inseguridades (ingresos económicos irregulares con sus subsiguientes privaciones y frecuentes desplazamientos y traslados) y las humillaciones que sufren en sus vidas intensifican estas tensiones y aceleran la ruptura de los lazos familiares. A menudo, en los países ricos, los servicios sociales consideran que la mejor forma de proteger a los niños en tales circunstancias es apartarlos del

hogar familiar mediante resoluciones administrativas o procedimientos legales. Aunque en ocasiones, dichas decisiones se adoptan con el consentimiento de los padres, la gran mayoría de las familias pobres que pierden a sus niños de esta forma indican que sufren esta experiencia como un castigo. Con demasiada frecuencia, las soluciones alternativas que se ocuparían de las causas subyacentes de las tensiones dentro del seno familiar (las inseguridades y las humillaciones mencionadas anteriormente) no se exploran lo suficiente con la familia y las aspiraciones, tanto de los padres como de los niños, no tienen el peso suficiente en la decisión final. Según unos estudios llevados a cabo en el Reino Unido y EE.UU., a menudo, la consecuencia es un diálogo muy tenso y difícil (incluso, en ocasiones, violentas confrontaciones) entre los padres y los trabajadores sociales que ejecutan el proceso de separación de los niños de sus familias.

Suele ser difícil de justificar la decisión tomada por los servicios sociales, o los tribunales, de enviar a los niños bajo la tutela de la protección social. Aparentemente la decisión se basa en un temor de que las condiciones de vida de los niños afecten negativamente a su desarrollo o les impidan recibir la escolarización adecuada. Sin embargo, un estudio llevado a cabo recientemente en el Reino Unido

El Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo es una ONG dedicada a combatir la pobreza extrema y fomentar los derechos humanos. Fue fundada en 1957 por Joseph Wresinski (1917-1988), quien también provenía de una familia sumida en la pobreza extrema. Trabaja en 29 países de Europa, África, Asia y América. A través de su "Foro permanente sobre la pobreza extrema", una red internacional de organizaciones antipobreza y defensores de los derechos humanos, ATD Cuarto Mundo aúna la experiencia y los conocimientos de más de 100 países.

demuestra que el rendimiento escolar de los niños bajo la tutela de la protección social es bastante inferior al del resto de los niños.²

En los países en vías de desarrollo, las razones causantes de las rupturas familiares son bastante diferentes. Generalmente, los sistemas legal y social intervienen con menor frecuencia en las vidas de las familias en situación de pobreza extrema. Sin embargo, las realidades social y económica "continúan imponiendo" las separaciones. En Burkina Faso, por ejemplo, las duras condiciones de vida de las zonas rurales y la esperanza de una vida mejor en la ciudad lleva a los niños y a los jóvenes a abandonar el hogar familiar para trasladarse a la capital del país. En Haití, muchos padres pobres recurren a confiar a sus niños a la atención de otras familias porque carecen de los medios necesarios para criarlos o enviarlos al colegio. De forma similar, en Filipinas, los padres acaban llevando a sus hijos a orfanatos.

Es necesario preservar los lazos familiares

En todo el mundo, los equipos de ATD apuntan a la gran importancia de la familia para la población más pobre. La familia es el centro de sus vidas: proporciona un sentido de identidad; es una fuente de coraje y fuerza en su lucha por salir de su situación.

Para muchas personas pobres, el círculo familiar es también uno de los escasos lugares donde se sienten bienvenidos y completamente humanos porque son importantes para los otros. Por ejemplo, cuando los jóvenes de familias extremadamente pobres que viven bajo la tutela de la protección social cumplen los 18 años y ya no pueden seguir en las casas de acogida, es frecuente que vuelvan al domicilio de sus padres. Llaman a la puerta de un padre o una madre que posi-

blemente no han visto en muchos años, con la esperanza de continuar siendo importantes para ellos.

"Con frecuencia, el envío de los niños bajo la tutela de la protección social, debilita a las familias en lugar de ayudarlas." (ver nota 2). Por lo tanto, lo más adecuado sería utilizar los recursos disponibles de forma que apoyen los esfuerzos de las familias muy desfavorecidas para permanecer unidas. La inversión en las familias podría resultar en un menor gasto que el envío de los niños bajo la tutela de la protección social, al tiempo que se proporcionaría a los niños el afecto adicional que requieren para su óptimo desarrollo. En todo caso, sería de esperar que las intervenciones externas sirvieran de refuerzo, en lugar de debilitar la unidad familiar, que a menudo ya es frágil.

Por ejemplo, en EE.UU., una familia se quedó sin hogar. La única opción ofrecida por la institución pertinente fue la acomodación en un refugio restringido para mujeres y niños. Dado que la madre tuvo que aceptar la separación de su marido, éste no tuvo otra opción que dormir en el coche durante varias semanas. En Filipinas, una madre solicitó ayuda a los servicios sociales y se le comunicó que sólo la recibiría si aceptaba romper todos los lazos con el padre de sus hijos. En ambos casos, las madres aceptaron la tan necesitada ayuda pero, en secreto, intentaron mantener el contacto con sus compañeros, teniendo que vivir con el miedo constante de ser descubiertas.

En ninguna de las situaciones se halló un caso de maltrato o abuso paterno. A pesar de que los trabajadores sociales implicados consideraron sin dudar lo que tenían razones válidas para plantear a las madres dicha elección, su propuesta se oponía al deseo de las mujeres de mantener a su familia unida. Las madres solicitaron ayuda para sobrellevar mejor sus situaciones como familia, fortaleciendo sus propias capacidades. En su lugar, las soluciones que recibieron sólo sirvieron para perpetuar su estado de inestabilidad.

Así, de forma similar, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, los padres se enfrentan a elecciones terriblemente difíciles, con necesidades muy conflictivas a la hora de criar a sus hijos. En el Reino Unido, los padres que participaron en una reunión organizada por el Hogar para Familias Frimhurst (Centro cultural y de descanso de



La inversión en las familias podría resultar en un menor gasto que el envío de los niños bajo la tutela de la protección social. Mantener la familia unida proporciona al niño el afecto adicional que requiere para su óptimo desarrollo.

ATD Cuarto Mundo en Surrey) definieron su situación de “ser un padre pobre” de la siguiente forma:

- *Tener que decir “no” a mis hijos cada día;*
- *Ver cómo los padres de acogida ganan dinero para comprar cosas a mis hijos que yo nunca podría permitirme comprar.*
- *Tener que ser mejor con mis hijos que ningún otro padre porque me vigilan.*
- *No poder elegir donde quiero vivir, a qué colegio deseo llevar a mis hijos o qué tipo de trabajo me gustaría tener.*
- *Necesitar ayuda, pero no solicitarla por temor a ser tachada de madre inepta.*
- *Tener que contar la historia de mi vida una y otra vez, sólo para obtener algo a lo que tengo derecho.*
- *No ser capaz de ayudar a los niños con sus deberes porque nunca fui al colegio”.*

Estas palabras podrían haber sido pronunciadas por muchos padres de otras partes del mundo.

Un reto para los derechos humanos

Las experiencias de la vida real de las familias afectadas por situaciones de pobreza extrema nos han llevado a enlazar dos conceptos (“lazos fundamentales” y “derechos fundamentales”) porque la protección de los lazos entre los padres y sus hijos está intrínsecamente relacionada con la conservación de los derechos humanos de manera global. De acuerdo

con nuestras experiencias con familias muy pobres, dos principios parecen ser de vital importancia a la hora de proteger estos lazos básicos: la “continuidad familiar” y los “lazos con la comunidad”.

Fomentar la “continuidad familiar”

El concepto de “continuidad familiar”, que apareció por primera vez en EE.UU. y posteriormente se desarrolló en otros países, especialmente en Suecia, hace hincapié en la prioridad que debería otorgarse a las relaciones de por vida y, más específicamente, a los lazos familiares, que desempeñan una función central en el desarrollo del niño. Esto significa que es necesario adoptar medidas para identificar, apoyar y mejorar los lazos existentes, no sólo entre padres e hijos, sino también entre los hermanos y entre los niños y los miembros del clan familiar. Las relaciones con estos últimos son especialmente importantes para los niños bajo la tutela de la protección social. Dichos lazos proporcionan al niño un sentido de continuidad ya que, probablemente, en su situación de acogida experimenten una serie de estancias a corto plazo, impredecibles y, a veces, interrumpidas.

La red de relaciones con el clan familiar organiza “reuniones de grupos de familias” y se refuerza a través de las mismas. Este tipo de reuniones se originaron en Nueva Zelanda y, en la actualidad, se utilizan en una diversidad de países. Se convocan cuando

una familia pasa por un periodo difícil o una crisis e implican la identificación por parte del clan familiar de sus propias soluciones ante el problema que se les plantea y la posterior concesión de ayudas prioritarias a estas soluciones. Las opiniones de las partes más estrechamente implicadas reciben una atención especial: las opiniones de los padres y los niños.

La comunidad: una fuente de apoyo básico para los pobres y los muy pobres

En el Foro Infantil Internacional, organizado por ATD Cuarto Mundo en Ginebra en noviembre de 1999, los niños declararon: *“Para nosotros, la familia es lo más importante. Sin familia, no podemos vivir, no pertenecemos a ningún grupo. Y las familias no pueden existir a menos que existan lazos de amistad en nuestras comunidades. Sin amistad, la vida no es posible.”*

Por lo tanto, existe una estrecha relación entre el apoyo a los lazos familiares y el apoyo a los lazos de la comunidad, tal y como se ilustra en los proyectos llevados a cabo en diez países europeos (ver nota 2). Algunos de los proyectos trataron de ofrecer soluciones para situaciones de crisis y otros se centraron en el reforzamiento de los lazos en el barrio o la comunidad. Uno de los objetivos de este segundo tipo de proyectos era reducir el aislamiento de los padres extremadamente pobres y ayudarles a establecer contactos positivos en su entorno inmediato. La experiencia ha demostrado que, cuando las familias se benefician de dicho apoyo, les es más fácil encontrar soluciones en tiempos de crisis. Estos proyectos lanzaron iniciativas como grupos de padres, actividades culturales con padres y niños y salidas o vacaciones.

Mientras que, actualmente, las sociedades de algunos países industrializados parecen estar volviendo a descubrir la importancia de los lazos de la comunidad, en muchos países en desarrollo, estos lazos aún ocupan un lugar central (a pesar de que se están debilitando a medida que el país avanza hacia la modernización).

En Burkina Faso, por ejemplo, los ritos de iniciación solían desempeñar un papel importante para la creación de sistemas de apoyo. Una vez completado el rito, era claro que, si un miembro del grupo se comportaba de forma inadecuada, era responsabilidad de los otros miembros el volverlo a conducir hacia el buen camino. Además, cualquier persona que viviese en la aldea, o en una aldea vecina, podía corregir el

comportamiento del hijo de otra persona. Los padres nunca se encontraban solos en la crianza de sus hijos; cuando un padre decía “no”, recibía el apoyo de toda la aldea. Hoy en día, dado que las familias tienden a ser más nucleares y la sociedad es cada vez más individualista, las familias más frágiles se encuentran cada vez más aisladas. La exclusión social también existía en las sociedades tradicionales. Sin embargo, estas sociedades invertían una gran cantidad de energía en la creación y el mantenimiento de lazos en la comunidad que servían de refuerzo, lo que protegía a los miembros individuales en tiempos difíciles.

Es muy importante que las familias que viven sumidas en situaciones de pobreza extrema, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, encuentren personas en su entorno social inmediato, en el colegio de sus hijos, en sus lugares de trabajo, que estén dispuestas a acompañarlos en sus vidas diarias y que crean en su potencial. En ausencia de dichas personas, es improbable que los programas o las medidas de apoyo social alcancen sus objetivos con éxito.

Obviamente, los trabajadores sociales no son los únicos responsables de la calidad de los lazos de la comunidad de los que disfrutaban sus miembros. Sin embargo, es cierto que pueden desempeñar una función importante. Sus responsabilidades deberían incluir el fomento de mecanismos de apoyo dentro de la comunidad para aumentar la solidaridad y reducir la marginación de los más pobres. Esto significa que se debería proporcionar a los trabajadores sociales la formación y los recursos necesarios y se les debería asignar el tiempo necesario para realizar estas tareas. Dicho enfoque no sólo ayudaría a mejorar el bienestar de los niños, sino también el de sus familias.

Notas

- 1 El primer estudio, *“How poverty separates children and parents a challenge for human rights”*, se elaboró con el apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES). Se inspira en la experiencia de ATD Cuarto Mundo en Guatemala, Haití, EE.UU., Burkina Faso, Filipinas y Reino Unido. El segundo estudio, *“Valuing children, valuing parents”*, es un documento de consulta europeo preparado por el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo con el apoyo de la Comisión Europea. Para más detalles, ver sección “Más información”.
- 2 “A Better Education for Children in Care”, Informe de la Unidad de Exclusión Social, 2003, Reino Unido.

La necesidad de directrices internacionales

Niños en prisión con sus madres

Rachel Brett y Megan Bastick, Oficina Quaker de las Naciones Unidas, Ginebra

Si una mujer con un niño pequeño es sentenciada a un periodo de encarcelamiento, ¿debería su hijo acompañarla durante su estancia en prisión? Y, si un niño pequeño vive en prisión con su madre, ¿qué medidas se requieren para garantizar su desarrollo normal?

Estas son preguntas difíciles y la respuesta de los diferentes países es distinta. La política de Noruega es que los niños no pueden vivir con sus madres en prisión de ninguna manera. En Finlandia, los niños pueden vivir en prisión hasta la edad de 2 años. En Colombia, hasta que cumplen los 3 años, en Bolivia hasta los 6 y en una prisión federal de México, hasta los 12 años. En Gana, los niños permanecen en prisión únicamente durante su periodo de lactancia, mientras que en Kenia pueden permanecer hasta los 4 años.

Las instalaciones varían ampliamente según el país e incluso dentro del mismo. Una serie de países han “abierto” prisiones para madres con niños de corta edad o unidades de “madres y bebés”. En otros países, los bebés viven en la prisión sin el registro ni el control por parte del Estado y sin disposición especial alguna para ellos.

El mejor interés

A la hora de valorar si se debe permitir a un niño determinado vivir en prisión (o si naciese en prisión, si debería permanecer en ella) con su madre, el mejor interés del niño debería ser la consideración principal, tal y como lo establece el Artículo 3(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

Sin embargo, los expertos no se ponen de acuerdo en cuanto a si permanecer en prisión con la madre es en el mejor interés del niño y los estudios de investigación en relación con este tema son escasos. El crecimiento de un niño en prisión podría retardar su

desarrollo mental, emocional y físico. Al mismo tiempo, la separación de un niño pequeño de su madre, especialmente en las edades comprendidas entre los 6 meses y los 4 años, supone un riesgo de perjudicar las relaciones madre-hijo y el desarrollo del niño (AMA, 1997). La especialista en atención infantil durante el periodo de lactancia e infancia temprana Sheila Kitzinger argumenta “Siempre que se separa a un bebé de su madre, castigamos al bebé y a la madre (...) La separación es una mutilación emocional para ambos”. (Kitzinger, 2005).

Catan (1992) estudió a 74 niños residentes en unidades de prisión con sus madres en el Reino Unido. El autor comparó estos datos con un grupo de control de 33 niños, de los cuales dos tercios eran cuidados por sus parientes y un tercio por los servicios sociales o por padres de acogida. Catan apuntó que un número significativo de niños que habían nacido en prisión y fueron trasladados inmediatamente con sus cuidadores, distintos de su madre, no experimentaron los beneficios de la continuidad de la atención durante la infancia. Sin embargo, el estudio concluyó que existía un patrón de vínculo emocional sólido y sano entre los niños y sus madres en el programa de atención en prisión.

No obstante, el estudio de Catan identificó efectos negativos a corto plazo en el desarrollo locomotor, social y cognitivo de los niños que permanecieron cuatro meses o más en una unidad de prisión. Estos déficits desaparecían poco después de trasladar a los niños a un entorno distinto de la prisión. Los investigadores concluyeron que las unidades infantiles de las prisiones no podían estimular las capacidades necesarias para el crecimiento del desarrollo a medida que el niño se iba haciendo mayor debido a las limitaciones en el diseño de estas unidades (falta de espacio y disponibilidad de juguetes, etc.). Busch-Rosnagel et al. (1990) en su estudio de 12 niños en un programa

infantil de una prisión en Estados Unidos también apunta los niveles de desarrollo por debajo de los normales en los niños y esto se atribuyó a una falta de variedad en la estimulación diaria.

El trabajo de Catan se interpreta como la evidencia de que la prisión no es el entorno adecuado para el desarrollo saludable del niño (Liga Howard para la Reforma Penal, 1995). Sin embargo, los estudios citaron más preguntas que respuestas ofrecidas. Por ejemplo, ¿cómo pueden ponderarse los beneficios de la relación madre-hijo en comparación con el riesgo de sufrir un déficit en el desarrollo? ¿Qué centros impedirían cualquier déficit en el desarrollo? ¿A qué edad serían estos déficits menos evidentes entre los niños en prisión y aquellos fuera de ésta? Si la sentencia carcelaria de la madre es muy larga, ¿sería mejor para el niño su traslado a otro lugar desde una edad temprana para que pudiese desarrollar un vínculo emocional con su cuidador alternativo?

El Consejo del Comité Europeo sobre Asuntos Sociales, Familiares y de Salud (2000) ha examinado la cuestión de las madres y los bebés en prisión. El informe afirma:

“La prisión no es un entorno saludable para bebés o niños pequeños. El estrés sufrido por la madre es inevitable, las prisiones tienden a ser ruidosas y la privacidad es difícil. La estimulación está gravemente restringida. Muchas prisiones con bebés y niños pequeños disponen de escasos recursos de personal especializado, lugares de juego o instalaciones deportivas y el desarrollo de las capacidades motrices está restringido. Muchas madres en prisiones de Europa tienen raramente derecho, o en algún caso ninguno, a salir de los muros de la prisión con sus bebés y, en consecuencia, los bebés nunca ven árboles, tráfico, animales ni experimentan la vida familiar ordinaria. Los niños tienen escasas oportunidades para establecer vínculos emocionales o formar relaciones con otros miembros de la familia, en especial con su padre y sus hermanos. Con frecuencia, la comida se limita a latas o comida preparada para bebés”.

El informe concluye que “mantener a un bebé en prisión es desaconsejable y la separación es perjudicial”. El informe ve la solución principalmente en un uso más extensivo de sentencias sin custodia para las

mujeres encarceladas y recomienda: “la gran mayoría de las sentencias de encarcelamiento a mujeres con niños de corta edad debería administrarse en la comunidad”. Esta propuesta se hizo eco en el 8.º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de los Delincuentes (NU, 1990), en el que los Estados acuerdan que “el uso del encarcelamiento para ciertas categorías de delincuentes, como mujeres embarazadas o madres con bebés y niños pequeños, debería estar restringido y se debería hacer un esfuerzo especial para evitar el uso extensivo del encarcelamiento como sanción para estas categorías”.

Petición de directrices internacionales

Ciertamente, las soluciones alternativas a la prisión deberían ser el enfoque principal de los esfuerzos para estimular el desarrollo de los niños de corta edad cuyas madres son sentenciadas a un periodo de encarcelamiento. Sin embargo, a la hora de decidir si permitir o no que los niños pequeños vivan en prisión con sus madres, existe una necesidad de marcos para garantizar la toma de decisiones individualizada. Además, los niños en prisión necesitan las instalaciones adecuadas para garantizar su desarrollo saludable. La Oficina Quaker ha estado trabajando dentro del sistema de las Naciones Unidas para promocionar algún tipo de directriz internacional que establezca normas para las decisiones relacionadas con los bebés y los niños pequeños que viven en prisiones. Dichas directrices se deberían basar firmemente en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Toma de decisiones

En todas las decisiones relacionadas con los hijos de madres convictas, el mejor interés del niño debería ser la consideración principal. Esto incluye la responsabilidad del Estado para garantizar que el niño recibe una protección y una asistencia especiales. Un niño sólo puede verse apartado de su madre o de sus padres si las autoridades competentes determinan que dicha separación será para los mejores intereses del mismo. Las decisiones en relación con la permanencia o no en prisión de un niño pequeño con su madre deben tomarse de manera individualizada.

El proceso de adopción de decisiones debe tomar la debida consideración de los derechos de todos aquellos directamente afectados (es decir, las madres, los padres y los niños) y establecer los mecanismos que

permitan que todos los afectados participen de manera activa en el proceso de dicha adopción de decisiones.

Disposiciones para los niños que viven en prisión con sus madres

Se debería registrar la entrada del niño en prisión y se deberían instalar los mecanismos de control necesarios para supervisar su bienestar. Los servicios para el bienestar del niño, en lugar de las autoridades carcelarias, deberían tener la responsabilidad principal de la toma de decisiones en relación con los niños en la prisión y los profesionales de trabajo social y desarrollo infantil deberían supervisar su atención. El niño debería tener la posibilidad de abandonar la prisión en cualquier momento si las circunstancias dictasen que su traslado sería en su mejor interés.

Se deben establecer los mecanismos para proteger a los niños residentes en prisiones contra toda forma de violencia física o mental, incluidos el abuso sexual, la desatención o el tratamiento negligente, mientras se encuentran al cuidado de su madre o de otra persona. El uso de medidas disciplinarias físicas y castigos corporales debería estar prohibido. Los niños en prisión

deben disponer del tratamiento médico y la inmunización apropiados y tener acceso a servicios de pediatría.

Los niños pequeños en prisión con sus madres deberían alojarse en unidades especiales para madre e hijo, preferiblemente en prisiones abiertas y ciertamente separadas de la población convicta general. Estas unidades deberían disponer de todas las instalaciones que una madre al cuidado de su hijo tendría normalmente si residiese en la comunidad y deberían ofrecer a los niños un entorno estimulante y seguro. Por ejemplo, en los Países Bajos

“los niños, hasta la edad de cuatro años, residen en Ter Peel (...) centro que dispone 10 hectáreas de terreno boscoso sin muros ni seguridad mínima. Debido a esto, la mayoría de las 102 madres que residieron en la unidad durante los dos primeros años de sus hijos estaban convencidas de que éstos no se dieron cuenta de que vivían en prisión (...) Se ha realizado un enorme esfuerzo para ofrecer a los niños un entorno similar a un hogar. En Ter Peel, se convirtieron diez habitaciones para ofrecer una unidad independiente y construida con el fin



FOTO: POR CORTESÍA DE ACCIÓN CON PRISION FAMILIES/LEONORRHO

Padre e hija caminando junto al muro de la prisión. Los padres reclusos y sus niños deberían poder tener la oportunidad de mantener contactos regulares para ayudar a salvaguardar desarrollo psicológico y emocional de los niños.

de proporcionar un espacio adecuado para bebés y niños pequeños. Las madres y sus bebés se alojan en dos habitaciones adyacentes, una para la madre y otra para el niño. También disponen de un comedor comunitario y una sala de estar con cocina, así como áreas de juego interiores y exteriores adecuadamente equipadas”. (Caddle, 1998).

Se debe permitir a los niños salir de la prisión y se les debe ofrecer el mayor número de oportunidades para participar en la vida exterior ordinaria. Por ejemplo, los niños más mayores deberían tener acceso regular a guarderías y centros de educación preescolar externos a la prisión para que pudiesen disfrutar de un espacio adecuado para su desarrollo personal y social. Los niños también deberían tener contacto regular con otros miembros de la familia, con sus padres en especial.

Traslado del niño a un lugar distinto de la prisión

Al igual que ocurre con la decisión de permitir al niño que viva en prisión, cualquier decisión de trasladarlo a otro lugar distinto de la misma se debe basar en su mejor interés, que se determinará de manera individualizada. No se deberían aplicar los límites de edad de modo inflexible. Se debe tomar en consideración el tiempo restante que la madre deberá permanecer en prisión y las opciones de atención alternativa disponibles.

Si se toma la decisión de trasladar al niño a otro lugar distinto de la prisión, las autoridades (preferiblemente en coordinación con los especialistas en bienestar infantil) deberán garantizar la elección de la opción adecuada de atención alternativa. Todas las decisiones en relación con las opciones más adecuadas para el niño se deberían adoptar de acuerdo con el mejor interés para el mismo. La madre, otros miembros de la familia, los especialistas en bienestar infantil, todas las agencias de bienestar estatales pertinentes y el niño (si tuviese la edad suficiente) deberían participar en el proceso de toma de decisiones.

En caso de que el niño fuese a abandonar la prisión, se deberían adoptar las medidas de transición especiales necesarias, como el régimen de visitas para pasar la noche o el fin de semana, que pudiesen facilitar el difícil proceso de la separación entre la madre y su hijo. Estas medidas también ayudarían al niño a adaptarse de manera gradual a su situación de atención alternativa. Una vez que el niño esté viviendo fuera de la prisión, se

debería realizar todo esfuerzo necesario para fomentar el contacto regular y de calidad con la madre.

La creciente llamada de atención en relación con los niños pequeños cuyas madres están en prisión

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas urge a los Estados miembros a garantizar los derechos de los niños cuyas madres están en prisión. Durante el Día de Debate dedicado al Desarrollo de la Primera Infancia (2004), el Comité identificó a los “niños que viven en prisión con sus madres” como uno de los grupos más vulnerables. También ha subrayado esta categoría de niños en sus Conclusiones de Observaciones por lo que respecta a Irán, Bolivia, Filipinas y Nepal. Un grupo de expertos en derechos humanos de Naciones Unidas también ha recalcado las pobres condiciones de las prisiones en las que viven los niños con sus madres en Belarús, Sudán y Afganistán. En este debate, existe una necesidad urgente de tomar en consideración de manera conjunta los derechos del niño y las decisiones de los especialistas en bienestar y desarrollo y utilizar sus voces y su experiencia para mejorar las condiciones de vida de los niños que viven en prisión con sus madres.

Referencias

- AMA 1997. *Informe 3 del Consejo sobre Asuntos Científicos (I-97). Programas de vinculación afectiva para mujeres encarceladas y sus bebés*. Asociación Médica de Norteamérica.
- Busch-Rossnagel, N. A., Towle P. O. y Juster F. 1990. *Babies behind bars: Cognitive and social-emotional development*. Resumen citado en el Informe 3 del Consejo sobre Asuntos Científicos (I-97).
- Caddle, D. 1998. *Age limits for babies in prison: Some lessons from abroad*. Estudio del Ministerio del Interior, Junta directiva de desarrollo y estadísticas. Londres.
- Catan, L. 1992. “Infants with mothers in prison”. En: R. Shaw (ed). *Prisoners’ Children: What Are the Issues?*, 76-95. Londres: Routledge.
- Liga Howard para la Reforma Penal 1995. *Documento informativo sobre las madres convictas y las unidades para bebés*. Liga Howard para la Reforma Penal: Londres
- Kitzinger, S. 2005. *The politics of birth*. Londres: Elsevier.
- Consejo del Comité Europeo sobre Asuntos Sociales, Familiares y de Salud 2000. *Mothers and babies in prison*. Documento 8762.
- NU 1990. “Resolución 19: Management of criminal justice and development of sentencing policies”. En: Informe del 8.º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento de los Delincuentes, 1990, Doc. NU A/Conf.144/28/Rev. 1.

Hijos de padres reclusos en Francia

La REP (Fédération des Relais Enfants-Parents) es una organización no gubernamental francesa que trabaja para la concienciación de los responsables de la formulación de directrices sociales, políticas y judiciales acerca de las necesidades de los hijos de padres reclusos. REP reúne a los niños con sus padres y, por lo tanto, ayuda a salvaguardar su desarrollo psicológico y emocional.

De las aproximadamente 85.000 personas reclusas o en custodia de prisión preventiva en Francia cada año, alrededor del 80% son padres. Se estima que los padres de unos 140.000 niños en Francia están en prisión. No existe una política coherente en relación con estos niños, ni tampoco ningún cuerpo legal con responsabilidad para tratar este problema. Existen escasos registros sistemáticos sobre el número de niños afectados y los datos sobre los individuos en prisión preventiva son casi inexistentes. Sólo los niños de 18 meses o menos pueden vivir en prisión con uno de sus padres.

REP trabaja para apoyar a los niños de todas las edades y presta especial atención a las necesidades específicas individuales. El objetivo de la organización es restaurar el lugar del niño en la relación padre-hijo. Lo hace proporcionando al niño una voz en el proceso de toma de decisiones. Una vez que los niños expresan su deseo de visitar a sus padres, REP se esfuerza para proporcionar un lugar neutral, en la medida de lo posible.

El programa no se centra en una metodología única. En su lugar, ha desarrollado un mosaico de diferentes enfoques y ángulos, así como un menú de métodos y estrategias a partir de los cuales se adoptan las elecciones adecuadas. Entre ellas se incluyen:

- acompañar a los niños en sus visitas a la prisión;
- ofrecer talleres de oficios a los padres reclusos;
- ofrecer servicios de meditación para mejorar la comunicación entre los cuidadores y los internos;
- ofrecer servicios de asesoramiento individual;
- ofrecer áreas de juego supervisadas dentro de las prisiones.

El proyecto es una empresa conjunta entre REP y las instituciones judiciales, en la que REP actúa como puente entre la prisión y el mundo exterior. Esta alianza ha ayudado a cambiar el clima dentro del sistema penal francés, de modo que los derechos y las necesidades de los niños se toman ahora en mayor consideración.

Desde su establecimiento en 1986, REP ha pasado de ser un pequeño proyecto piloto a una red nacional de asociaciones. En la actualidad llega a un mayor número de niños y recibe el apoyo de infinidad de voluntarios, que trabajan tanto con los padres, como con los niños.

Además de con padres y niños, REP trabaja con personal de prisión, profesores de preescolar y trabajadores sociales. Estos grupos están abiertos a nuevas ideas e iniciativas que los ayudarán a lograr sus objetivos centrados en los niños. Una idea propuesta por REP y adoptada por trabajadores sociales es la provisión de *maisons vertes*. Se trata de lugares de reunión basados en la comunidad donde los padres y los niños pueden reunirse fuera de la prisión.

Por otro lado, REP es miembro fundador de la iniciativa de interconexión europea, conocida como EUROCHIPS (Comité Europeo para Niños de Padres Reclusos),¹ que recibe apoyo de la Fundación Bernard van Leer. La misión de EUROCHIPS es supervisar el bienestar de los niños de padres reclusos en toda Europa para tener una influencia sobre las normativas europeas y concienciar sobre la necesidad de políticas europeas que tomen en consideración las necesidades de los niños.

Notas

- 1 Véase la sección “Más información”

“Existe una barrera social invisible entre el niño internado y la comunidad”

Entrevista con Emmanuel Sherwin

Emmanuel Sherwin pasó su niñez en un centro de atención extrafamiliar en Irlanda desde los 4 años: primero en un programa de acogida por parte de parientes y luego en un centro de atención residencial. Actualmente tiene 24 años y es el Presidente Juvenil de IFCO (Organización Internacional de Programas de Acogida) y defensor vocal para el cambio de la actitud y la práctica en relación con las soluciones de atención alternativa.

Tal y como Emmanuel diría, “Si llevas a cabo una investigación de mercado, no investigas a los fabricantes, sino que hablas con los consumidores”. En este espacio, en lugar de entrevistar al director de un programa de atención extrafamiliar, hemos optado por formular preguntas a Emmanuel.

Desde que eras un adolescente has venido denunciando los problemas de los programas de atención extrafamiliar. Pero nadie escucha a los jóvenes, ¿no es así?

He estado implicado en la defensa de los niños en programas de atención desde 1996, cuando tenía 15 años. Desde mi punto de vista, los chicos de entre 16 y 20 años son los más adecuados para hacerlo, ya que desean asegurarse de que el sistema que les ha fallado no haga lo mismo con otros chicos.

Sin embargo, es verdad que, cuando se es un niño o un adolescente, es difícil que alguien quiera escucharte. La actitud negativa de los adultos a la hora de escuchar a los niños persiste, independientemente de lo inteligentes o equilibrados que estos niños puedan ser. A este respecto, las actitudes gubernamentales no han cambiado de ninguna forma realmente. Las ideas de las ONG acerca de esto evolucionan muy lentamente, y sólo una por una, nada de decisiones colectivas.

Muchas ONG intentan tener alguna clase de participación juvenil. Sin embargo, todavía utilizan la norma de que sean los adultos quienes supervisen y decidan: no existe consulta después del hecho. Existen proyectos de investigación en todo el mundo donde se realizan entrevistas a niños y adolescentes, pero las conclusiones y las propuestas que resultan no se discuten con ellos. Los adultos expertos en orientación cuestan una fortuna, pero los niños lo hacen gratis: ¡son un recurso de investigación gratuito!

Ahora eres un adulto: ¿ha cambiado la “mayoría de edad” tu percepción del valor de las opiniones de los niños?

De hecho, cuando tenía 15 años no hubiese deseado charlar con un niño de 3 años acerca de la cuestión de los centros de atención. Ahora que tengo 24, estoy especialmente interesado en la opinión de los niños, incluidos los más pequeños, con quienes antes no hubiese pensado en hablar. No creía que pudiesen comunicarse de manera racional y, por supuesto, me di cuenta de que estaba equivocado. Es una cuestión de formación y educación social para adultos (así como de aceptación).

He visto que todos tus correos electrónicos llevan la consigna “Haz que los hogares infantiles pasen a la historia”...

Actualmente, esta es la principal ambición de IFCO. Personalmente, no puedo imaginar algo peor que crecer en una institución, donde sea que ésta se encuentre, incluso en el mundo industrializado. Desde los años veinte y treinta, es un hecho probado que crecer en un centro de atención institucional es psicológica, fisiológica y emocionalmente perjudicial para los niños. Por supuesto, es peor para los niños más pequeños, los de edades comprendidas entre los 0 y 3 años. Al final, internar a los niños en centros de atención institucional equivale prácticamente a optar por incapacitarlos de por vida. Así es que, ciertamente, tenemos que “hacer que los centros infantiles pasen a la historia”...

Desde mi punto de vista, se deberían cerrar todos los centros de atención infantil residencial, no como lo hicieron en algunos países europeos, que los cerraron en un momento dado y pronto se dieron cuenta de que los necesitaban después de todo, sino más

bien como lo están haciendo en Bulgaria, de manera progresiva. También es extraordinario que la presión internacional en los países en vías de desarrollo pueda de vez en cuando producir cambios más rápidamente que en el mundo industrializado: justo después del reciente Día de Debate sobre los niños privados de la atención de sus padres,¹ por ejemplo, Argentina presentó una ley nacional para cerrar progresivamente todas las formas de atención institucional y ha solicitado a las ONG expertas internacionales que la apoyen en la transición.

El objetivo debería ser el establecimiento de unidades con unas dos personas al cuidado de cuatro o cinco niños: el promedio debería ser económicamente viable, por supuesto, y necesitarían un administrador para que el resto del personal se pudiese concentrar únicamente en su trabajo como cuidadores. Actualmente, el personal de atención residencial tiende a realizar todo tipo de tareas y simplemente no tienen tiempo para realizar su trabajo de “cuidadores”. Estas unidades podrían reemplazar a los programas de atención por parte de parientes o padres de acogida mediante la especialización en el cuidado de los niños que han sufrido abusos graves y de aquellos niños más mayores que simplemente no se adaptan a los entornos puramente familiares debido a sus experiencias. Con medias de personal-niño de 1:2, la atención residencial podría básicamente quedar bajo el estandarte de atención basada en la familia (sería lo suficientemente similar como para suponer una pequeña diferencia).

Sin embargo, el personal también necesita sentirse apoyado. Suelen recibir una remuneración insuficiente. Debido a ello, se contrata a personal no cualificado y, al trabajar con niños descontentos, se produce una situación en la que nadie gana.

¿Podemos charlar sobre tu experiencia personal? Comentas que estuviste primero con tus parientes, durante cuatro años. ¿Qué te llevó a pasar a otras formas de atención?

En mi situación, fue un caso de “atención tradicional por parte de parientes” y dependíamos de miembros de la familia con más posibilidades económicas para mantenernos. Cuando los familiares con mayor poder adquisitivo ya no pudieron mantenernos (comenzaron a tener sus propios hijos) pasamos a depender de los segundos parientes con mayor poder adquisitivo.

Literalmente, fuimos pasando por toda la escala económica de la familia hasta que ya no quedaron más miembros de la familia disponibles. Si los servicios sociales lo hubiesen sabido y hubiese existido apoyo para los primeros parientes que nos cuidaron, probablemente nos hubiésemos quedado con ellos... Yo estaba con mi hermano, pero mi hermana, que es más joven, pasó a un programa de acogida y, de hecho, aún sigue ahí.

Estuve en un centro de atención residencial permanente desde los 8 años. Tuve mucha suerte porque estuve de manera continuada al cuidado de una sola persona que me ayudó durante todo el proceso. El centro se había construido y estaba dirigido específicamente por un grupo religioso con recursos. Cuando entré, había 15 niños y sólo un cuidador por turno. Cuando me fui, había pasado a ser un centro dirigido por el Estado especializado en niños con problemas de abuso y había 11 cuidadores y dos administradores para tan sólo cinco niños. Fue una experiencia interesante: formó mis ideas sobre cómo debería funcionar la atención infantil. Todo el personal tenía formación especializada, tanto para tratar con estos niños como para trabajar con los padres abusadores mientras los niños estaban a su cuidado. Era un sistema fantástico y ciertamente, podría utilizarse como modelo para otros centros. Fue agradable ver el cambio de un “centro de atención institucional” a lo que ahora llamaríamos “un centro de atención residencial intensivo”. Los niños que viven en estos centros de atención actuales (al menos en Europa Occidental) presentan experiencias personales más perjudiciales y parecen ser menos resilientes que antes, incluso que tan sólo hace diez años, y necesitan esa ayuda especializada.

Cuando se aparta a los niños del cuidado de sus padres, el objetivo es, en teoría, ofrecerles una solución mejor. Sin embargo, según tu experiencia ¿son estos niños realmente más felices?

Existen dos grupos muy determinados. Para los miembros del primer grupo, su internamiento en centros de atención habrá sido definitivamente la mejor opción: ese fue mi caso. Cuando cumplés los 6 años aproximadamente, eres muy consciente del momento en el que es evidente que tus padres nunca se ocuparán de ti, independientemente del apoyo que reciban. Si tus padres abusan de ti, ninguna razón



"Es de vital importancia tomar en consideración la identidad social y cultural del niño, así como sus intereses personales. Y la solución se ha de buscar en el lugar de residencia del niño." (Emmanuel Sherwin)

en el mundo te haría querer volver a casa. Pasar a lo que se convierte en un centro de atención y protección es un cambio adecuado en el momento preciso. Obviamente, si reúne los requisitos necesarios. Y, en ese caso, los niños son más felices.

Sin embargo, se hubiese ofrecido un servicio mucho más adecuado a los niños del otro grupo, si ellos y sus familias hubiesen recibido apoyo de los servicios sociales, los parientes, o de iniciativas basadas en la comunidad. Si los gobiernos destinaran recursos a esta clase de apoyo donde se pudiesen producir resultados, no sólo ahorrarían una fortuna en muy poco tiempo, sino que también responderían mejor a las necesidades y deseos de los niños afectados, por no mencionar que estarían mucho más en línea con sus obligaciones contraídas con la CDN [Convención sobre los Derechos del Niño].

Haya pasado lo que haya pasado, independientemente de los abusos o los fracasos que haya sufrido el niño, siempre tendrá algún tipo de vinculación afectiva con sus padres. Cuando se toma la decisión de internarlo o de prestarle apoyo, se debería ciertamente tomar en consideración la opinión del niño de acuerdo con su edad. Sin embargo, todo hay que decirlo, no siempre puede estar en conformidad con dicha opinión: un niño no siempre puede darse cuenta de las consecuencias de la clase de solución que propone, o no se puede esperar que elija de manera racional y definitiva en los treinta minutos que lleva ejecutar una orden judicial.

Una de nuestras muchas inquietudes reside en las actitudes hacia los niños en centros de atención.

Existe una barrera social invisible entre el niño internado en un centro de atención y la comunidad y, a

este respecto, los medios de comunicación tienen mucho a lo que responder, ya que han contribuido a ello. Necesitamos tener a los medios de comunicación de nuestra parte para ofrecer una imagen equilibrada de los niños en centros de atención. A veces, los niños internos en centros de atención residencial han desarrollado la connotación de ser delincuentes juveniles.

Así, cuando lo primero que te dice el trabajador social es que te van a internar en un centro de atención residencial (no que vas a ir a un sitio adecuado en lugar de a un centro de “atención residencial”), incluso siendo un niño, tienes esa connotación negativa en la mente.

Además, está el tema de la estigmatización. ¿Puedes imaginar lo que es volver a casa después del colegio todos los días en un autobús con el logotipo en negrita y el nombre de una institución de caridad o del servicio local de salud y bienestar infantil? ¿O pasar todos los días por una puerta con un letrero que dice “Departamento regional de salud” o “Centro de Atención Infantil”? Con frecuencia, la respuesta de las ONG no es mejor que la de las autoridades públicas a este respecto. Existe una estigmatización clara. Y no es mejor que utilizar a los niños para hacer publicidad: es como poner un letrero “Patrocinado por Coca-cola” en las camisetas de los niños.

Algunas veces, en las llamadas de emergencia, la policía recoge a los niños en un vehículo del cuerpo (básicamente arrestan al niño y lo llevan al centro). Conozco el caso de un chico de 6 años en Irlanda al que la policía recogió y llevó al centro de atención el día después del asesinato de sus padres, ¿puedes imaginar como pudo sentirse? He escuchado otros casos similares en Estados Unidos, el Reino Unido y Suecia. No es raro que ocurra. Y, por supuesto, en otros países, la policía los recoge y los lleva a instituciones simplemente porque están en la calle.

Además, nos encontramos con el problema del aislamiento del niño de su familia una vez internado.

Hemos oído que, cuando se aparta a un niño del hogar familiar en Polonia, el objetivo es trasladarlo a un lugar no más lejano de 400 metros de su casa. Esta es una respuesta extraordinaria. Sin embargo, en otros países, a veces no hablamos de 400 metros sino de 400 kilómetros o más. ¿Cómo puede la familia (incluso sin tener en cuenta las consideraciones eco-

nómicas) visitarlos para mantener el contacto con el niño? Simplemente, los servicios sociales no pueden permitir que esto ocurra.

Es de vital importancia tomar en consideración la identidad social y cultural del niño, así como sus intereses personales. Cuando tienes 8 años, jugar al fútbol con tu propio equipo puede ser enormemente importante. No hay nada que los servicios sociales puedan hacer para mantener esos lazos si el primer paso es deslocalizar al niño; incluso si tan sólo es a 5 kilómetros, probablemente será demasiado complicado para el niño asistir a su colegio habitual. Y, para añadir más problemas, la comunidad sabe inmediatamente que se trata de un niño de acogida o internado en un centro residencial. ¡Más estigmas!

Los trabajadores sociales deberían mostrar a los niños los distintos tipos de atención disponibles (un centro residencial, una unidad basada en la comunidad, etc.) para poder tomar una decisión consciente del lugar de internamiento.

Sé que es un tópico, pero la presencia de la comunidad para criar a un niño es necesaria (la atención debe basarse en la comunidad. Es necesario que exista una implicación local). Y la solución se ha de buscar en el lugar de residencia del niño.

Logísticamente, es posible que no sea fácil buscar una alternativa cercana y adecuada, pero ciertamente debemos intentar crear este tipo de soluciones si queremos dar una respuesta adecuada a los niños apartados del hogar familiar. En el Reino Unido, los Servicios Sociales del Condado de Surrey están realizando un buen trabajo a este respecto. Un año, dirigieron una campaña publicitaria que ganó el Premio de Publicidad Británico. Literalmente hicieron publicidad de los programas de acogida presentándolos como un “producto” y una actividad lucrativa (que realmente puede ser si lo que buscas es, por ejemplo, dos niños de acogida en las condiciones correctas).

A este respecto, ¿ves incorrecto el enfoque de ganar dinero de la participación en los programas de acogida?

¿Por qué? ¡Es como cualquier profesión! De por sí, ya supone una decisión importante para una pareja decir que están dispuestos a tener a un extraño en casa, y entonces preguntarán: “¿No me vas a pagar por ello?”

¿Me pagarás lo suficiente para no tener que ir a mi trabajo habitual? ¿No me vas a ofrecer la formación suficiente para tratar con estos niños?”. Las posibilidades son, si la formación es lo suficientemente adecuada, que el coste pueda incluso recuperarse si se vende el curso en el extranjero (no sería la primera vez).

Localizar y profesionalizar la atención de acogida son los caminos de avance realmente importantes.

Seguramente, otro problema reside simplemente en el “entorno de atención”.

Muchos de los responsables del desarrollo de normas nunca han estado involucrados en el sistema, nunca han estado en hogares infantiles, no están en contacto con la realidad diaria. Pasa lo mismo cuando las normas dictan que tienes que estar en el centro a las 7 p.m. (es una privación arbitraria de libertad disfrazada de protección). Sin embargo, se trata de sobreprotección y, desde mi punto de vista, no está diseñada para proteger a los niños, sino para proteger a la administración de ser demandada. Hay tantas normas que parecen haberse escrito desde ese punto de vista. La protección debe acabar en el momento en el que invade los derechos de los niños. Cuando no sabes cómo llamar por teléfono a tus padres (el personal los llamará por ti una vez por semana, para no gastar mucho en teléfono) o lavarte la ropa, estás privado de la educación necesaria en habilidades básicas de la vida. Siempre me acuerdo de lo que un niño rumano me dijo cuando salió de un centro de atención infantil. No sabía hacer nada por sí mismo (ni siquiera cambiar una bombilla, porque siempre lo había hecho todo el personal, por razones de seguridad). “Es extraordinario sentirse libre, sin cuidadores”, comentó “pero ahora me siento perdido”.

Existen otras pequeñas cosas que marcan la diferencia. Tener una silla en la mesa del comedor, una taza con tu nombre: ¿tienes una silla asignada y una taza con tu nombre en casa?

¿Qué hay del acceso al sistema de reclamaciones, alguien con quien hablar?

No existe ningún recurso verdaderamente eficaz en ningún sitio. Obtengo la misma clase de información de los niños de tantos países del mundo. Prácticamente, hablar sobre los problemas se percibe

como un delito. Y es posible que tengas un “trabajador principal” asignado con el que puedas hablar. Sin embargo, si se realiza una renovación de personal anual de cinco de los diez trabajadores, es posible que el trabajador principal no sepa ni quién eres. Lo primero y principal es que el niño necesita un vínculo emocional con alguien. Algunas publicaciones que he leído contienen citas de niños en las que comentan que el sistema de trabajadores principales salvó sus vidas. Sin embargo, creo que estos comentarios están filtrados, sólo eligen a uno entre mil que ha dicho esto. A fin de cuentas, todos los niños internos en centros de atención deberían poder decir “Esta persona o este sistema salvó mi vida”.

Por ejemplo, encuentro muy revelador que los niños de los centros de atención de Europa Oriental que he conocido tienden a hablarte de todo casi sin conocerte. Necesitan poder expresar todos sus problemas a alguien y, normalmente, no pueden hacerlo.

Cuando necesitan a alguien con quien hablar, alguien a quien transmitirle sus inquietudes, los niños no buscan derribar las vallas del centro, sus deseos son mucho más modestos. Los niños de los centros de atención residencial de Europa Occidental ni siquiera tienen opción a opinar sobre la comida que reciben. ¿Los niños sólo quieren comer algo que les guste para la cena!

Los programas de acogida son completamente diferentes. No hay comparación. El sistema familiar ofrece el mecanismo socialmente aceptado para hablar sobre los problemas; siempre puedes decir “Papá, ¿por qué tenemos que comer lasaña para cenar a las 5 de la tarde?, ¿no sería mejor a las 7?”. Es posible que no esté de acuerdo, pero, al menos, lo puede expresar. Existe una norma cultural para la compensación en la unidad familiar y los centros residenciales deberían intentar acercarse a las normas culturales de las familias de las que proceden los niños.

Entonces, ¿son los programas de acogida la respuesta?

En lo que a mi concierne, los programas de acogida sólo funcionan para aproximadamente el 85% de los niños y no funcionan nada para el otro 15%. Personalmente, yo nunca hubiese podido vivir en una unidad familiar. Sin embargo, en general, debe ser más fácil si puedes: no hay ningún logotipo especial en tu puerta, ni tampoco rejas en la ventana por protección.

De todos modos, sigue siendo necesario asignar un trabajador social por cada niño en programas de acogida, de manera que, en caso de problemas, el niño siempre tenga a alguien a quien pedir ayuda. Hoy en día, muchos trabajadores sociales son gente joven y pueden relacionarse fácilmente con los chicos.

Sin embargo, al menos en los países industrializados, los programas de acogida se perciben como una solución a corto plazo; entonces, ¿qué hay de la estabilidad a largo plazo para los niños?

Muchos padres de acogida aman a los niños que están a su cargo, no hacen distinciones entre los niños de acogida y sus niños biológicos, especialmente cuando su situación se convierte en una solución a largo plazo. Deberían tener la oportunidad de tener más influencia en sus opciones, más responsabilidad: ser el representante legal del niño en los casos necesarios y adecuados, en lugar de tener que otorgar ese papel siempre a la familia biológica, a un padre o una madre a veces desinteresada y no cooperativa para pedir una firma o solicitar una decisión. Recientemente, Irlanda ha presentado una enmienda a la ley para otorgar a los padres de acogida un poder de decisión algo mayor: para dar permiso en caso de tratamientos de emergencia, por ejemplo.

Después de “¡Haz que los hogares infantiles pasen a la historia!”, me gustaría que nuestra próxima campaña en los países industrializados fuera “¡La adopción es una opción!” (parece que en la actualidad no se considera). En la práctica, el plan a largo plazo funciona como un plan “de atención interna”; sin embargo, para un niño de 6 años cuyos padres nunca serán capaces de cuidar de él de nuevo, ¿por qué no es un requisito legal que la adopción sea una de las opciones en un plan a largo plazo? En teoría, puede que sea una opción, pero no se ha puesto en práctica. La legislación es muy protectora de los padres naturales. Sin embargo, cuántos niños en programas de acogida soñarían con tener la oportunidad de ser adoptados por sus padres de acogida. Al mismo tiempo, si los padres de acogida llegasen a ser sus tutores legales, serían los responsables plenos sin ninguna clase de compensación económica. Si tu trabajo es ser padre de acogida, no puedes pasar de recibir una remuneración un día y, al siguiente, encontrarte en el paro, sólo por el hecho de adoptar a un niño. Como mínimo, es necesario que exista

una fase de transición en términos de remuneración o prestaciones.

Entonces, en una palabra, ¿cómo abordar los problemas de la atención extrafamiliar?

Debemos reconsiderar el sistema de atención desde cero. No intentar averiguar lo que es mejor para los niños, sino salir y hablar con ellos y luchar juntos por el cambio.

Nota

- 1 Día de Debate General sobre los niños carentes de cuidado parental, organizado por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Ginebra, 16 de septiembre de 2005.

Una experiencia en Camboya

Fomento de los programas de acogida

Laurence Gray, director de Defensa y Protección infantil de World Vision, región Asia-Pacífico

“Un niño privado de vida familiar es un niño lisiado: le falta parte de su esencia constitutiva y, por lo tanto, el ejercicio de sus derechos también estará lisiado”. (María Rasa Benechtrict, cita de su discurso ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Día de Debate General sobre los niños carentes de cuidado parental, 2005)

Ofrecer atención a niños separados es un reto en todos los contextos. En ningún lugar esto resulta tan evidente como en los países en vías de desarrollo emergentes de un legado de conflictos. En dichos entornos, las estructuras legales y sociales no resultan eficaces. Con frecuencia, los niños separados deben cuidarse a sí mismos o acudir a grandes orfanatos. Este documento describe la experiencia de las alternativas basadas en la comunidad para los niños separados que viven en Camboya, un país que se encuentra en dicha situación.

¿Por qué es necesaria la atención extrafamiliar?

Camboya atravesó un periodo de conflictos, sequías e inundaciones a lo largo de los años noventa. La pobreza se extendió ampliamente y muchas familias se fragmentaron. Muchos niños tuvieron que abandonar el hogar familiar en busca de trabajo en las áreas urbanas. En los últimos tiempos, el VIH/SIDA y el aumento de la pobreza urbana ha causado un aumento en el número de niños privados de la atención adecuada por parte de sus padres.

Los refugios temporales, como los ofrecidos por World Vision, no sólo satisfacen las necesidades inmediatas de los niños vulnerables, sino que también permiten la búsqueda de las familias. Alrededor de un tercio de los niños sin hogar que acuden a los centros de World Vision se han reunido con sus familias inmediatas o con sus parientes. Sin embargo, los refugios no pueden atender las necesidades de los niños. Aquellos niños incapaces de encontrar a sus familias o los que han sido abandonados continúan

viviendo en la calle y trabajando en ocupaciones peligrosas. Estos “niños separados” son los más vulnerables, con frecuencia no tienen identidad legal y soportan enfermedades y explotación. Como parte de la clase urbana marginada, se beneficiarían del desarrollo de las políticas responsables que evitan las medidas ad hoc, ya que resultan caras, tanto en términos monetarios como de desarrollo. “Normalmente, estas medidas son la institucionalización de los niños de la calle (...) y el encarcelamiento de niños delincuentes” (Blanc, 1994).

De acuerdo con Blanc, generalmente, los enfoques innovadores implican acciones locales, así como la identificación de nuevos agentes de cambio. Un enfoque del problema de los niños separados es implicar a la comunidad en la planificación de las respuestas locales. Entre los agentes de cambio se incluyen los individuos y las interconexiones de la comunidad. Estos agentes se pueden identificar con las necesidades de los niños y responder con compasión.

Una alternativa frente a los centros institucionales

Las instituciones constituyen el sector único superior de atención alternativa formalizada. Su función en el servicio de asistencia infantil de emergencia se ha documentado de manera extensa. En Camboya, es frecuente que las instituciones sean centros dotados de recursos que ofrecen un nivel de servicio superior al disponible para la mayoría de las familias. Por lo tanto, la tentación para las familias de ceder a sus niños a una institución puede ser considerable. Sin embargo, las instituciones tienden a llevar a la depen-

dencia y la segregación, en lugar de a la integración en la comunidad. Además, los costes son extremadamente altos. Por ejemplo, en Uganda, el coste de un centro de atención institucional se estimó en 14 veces más que el de un centro basado en la comunidad (UNICEF, 2004).

También existen instituciones que trabajan con niños discapacitados o VIH positivo. A menudo, los niveles de atención básica son reducidos y es difícil atraer a los donantes. La institucionalización es un peligro inherente en el caso de los internamientos a largo plazo y, como resultado, aquellos niños que abandonan los centros institucionales son a menudo jóvenes adultos sin preparación con escasa conexión con el resto de la comunidad. Los niños requieren la afectividad, la atención y las conexiones sociales que se asocian a los programas basados en la familia. Otra ventaja de los programas basados en la familia es que pueden acoger y llegar a más niños (UNICEF EAPRO, 2000).

La adopción ya no es una opción

Se ha demostrado que la adopción en Camboya es una opción difícil debido a la falta de un marco legal adecuado. La adopción formal dentro del país se interrumpió entre 1995 y 1999 debido a una falta de claridad en relación con los derechos de herencias y los casos de tráfico/trabajo infantil. A pesar de la falta de herramientas legales, el Ministerio de Asuntos Sociales, Empleo y Juventud del gobierno de Camboya declaró que los objetivos desde 1995 al 2000 incluían la búsqueda sistemática de formas alternativas para ofrecer atención y alojamiento a los niños huérfanos y abandonados. En 1999 se aprobó una ley revisada, pero la falta de recursos para su ejecución redujo su eficacia. La explotación infantil de niños separados continúa siendo una fuente de preocupación en la comunidad de las ONG.

En Camboya, desde 1998, se ha limitado el número de adopciones internacionales con congelaciones periódicas provocadas por ejemplos de corrupción. Se han introducido restricciones en los países receptores a la espera de la ejecución eficaz de nuevas leyes y reglamentaciones en relación con la adopción. Desde el año 2001, la adopción entre países también se ha suspendido por un número creciente de “países receptores”, entre los que se incluyen Australia, Canadá, Estados Unidos y muchos estados europeos. Esto se

debe a una falta de medidas de protección infantil, ya que algunos niños eran comprados a familias necesitadas. Además, algunos orfanatos estaban aceptando “honorarios por gastos de proceso” que ascendían a varios miles de dólares. Una vez que el gobierno de Camboya haya aprobado y puesto en práctica los nuevos procedimientos y las nuevas leyes en línea con la Convención de La Haya de 1993 sobre Protección Infantil y Cooperación, es posible que la adopción entre países se reanude de nuevo. La existencia de la convención sirve para proporcionar normas de modo que la adopción internacional esté en línea con el mejor interés del niño. Estas normas variarían en función de la situación. No existe una solución única, sino una solución adecuada para cada caso.

Desarrollo de los programas de acogida

Desde 1994, World Vision se ha ocupado del traslado de más de 500 niños (de edades comprendidas entre los 3 y los 16 años) a programas de acogida de la comunidad. El programa ha sido bien recibido por el gobierno de Camboya, ha proporcionado alguna estructura a los programas de atención basados en la comunidad e implicado a las autoridades gubernamentales en aspectos de planificación y monitorización. El enfoque se ha compartido con otras organizaciones y materiales de formación disponibles en el idioma nacional. Estos elementos contribuyen al desarrollo de las prácticas más recomendables para la atención de los niños separados. Incluso los niños con necesidades especiales, como discapacidades físicas o mentales, han encontrado una nueva esperanza a través de su traslado con familias de acogida que reciben apoyo. La actividad se ha revisado de modo independiente y ha desarrollado un manual de operaciones consistente con la declaración de las Naciones Unidas sobre los principios sociales y legales relacionados con la protección y el bienestar de los niños, con especial referencia a los programas de acogida y la adopción, así como a la Convención sobre los Derechos del Niño. El manual operativo del proyecto se ha trasladado y compartido dentro y fuera de Camboya.

Los programas de acogida requieren una planificación, una monitorización y una protección legal claras para los niños. Todas las decisiones deben tomar en cuenta sus puntos de vista, su mejor interés y su protección. Esto incluye el mantenimiento de la identidad legal del niño. Los programas de acogida arro-



Un niño ayudando a transportar el arroz en la cocina de un orfanato en Phnom Penh, Camboya. Las instituciones constituyen el sector más amplio de atención alternativa en Camboya.

Jan luz sobre las cuestiones de equidad con los niños de la familia de acogida. Se debe garantizar unos deberes equitativos, un acceso igual a los servicios de educación, sanidad y nutrición antes de incluir al niño en un programa. Los problemas potenciales emergen cuando las expectativas no están claras y las salvaguardas no se desarrollan plenamente. Los padres de acogida deben asistir a sesiones de formación, donde debatan acerca de las directrices para la protección del niño y su atención sanitaria básica. Las ventajas de los programas de acogida es que pueden volver a poner en contacto a los niños con sus familiares cercanos y con las personas que los apoyen, haciéndoles formar parte de una comunidad estable y aumentar sus opciones de vida. Las desventajas es que puede llevar a un mayor abandono y perjuicio para el niño y/o su familia.

Los riesgos para los niños emergen cuando se establecen los marcos inadecuados para la estructuración y la supervisión de su situación. Se necesita tiempo

y recursos para seleccionar a las familias, orientar a los padres, hacer corresponder a los niños con sus destinos de acogida y tratar las cuestiones de apoyo, sostenibilidad y seguimiento. Los grupos no gubernamentales pueden desarrollar procesos para ayudar en estas áreas, pero el poder legislativo, obviamente, continúa siendo del dominio del gobierno. La falta de conexión entre una política social adecuada y la práctica reduce la capacidad de extensión de las prácticas locales más recomendables a otras áreas. Sin una política y una práctica sociales adecuadas, no es susceptible que el éxito obtenido en un área se replique en otras. Los programas de acogida deben desarrollar la credibilidad, no sólo con el gobierno, sino también con las familias y la comunidad. Sólo entonces, impedirán que se les perciba o utilice como un vertedero o una fuente de ingresos/trabajo barato.

Filosofía de los programas de acogida

La experiencia de Camboya subraya los siguientes aspectos de los programas de acogida. Ofrece un

entorno familiar y de apoyo culturalmente adecuado, que es preferible a una institución, ya que es más susceptible de satisfacer las necesidades individuales para la atención a largo plazo. Las familias sustitutas y las comunidades locales en un contexto de desarrollo son capaces de cuidar adecuadamente de los niños cuando sus familias naturales no pueden. Los programas de acogida ofrecen una base estable desde la que los niños pueden recibir una educación y una formación vocacional y continuar hasta poder tener una vida independiente. Los programas de acogida incrementan las funciones de la sociedad civil al cuidado de los niños sin hogar y de aquellos que han sido abandonados. Los niños se ofrecen apoyo entre sí y, generalmente, cada familia de acogida recibirá a entre dos y cinco niños. Los hermanos permanecen juntos y los niños tienen la oportunidad de desarrollar relaciones con otros niños de la casa como parte del proceso de búsqueda de sus iguales. El enfoque es rentable si se compara con el funcionamiento de un centro residencial de 24 horas. Al trabajar junto con un refugio temporal se ofrece a los niños una transición con apoyo desde el centro a la comunidad y desde la dependencia a la independencia.

Aceptación cultural

Los acuerdos informales de acogida con los parientes son comunes en Camboya y casi siempre se perciben como acuerdos a largo plazo. La acogida a corto plazo se practica raramente y la mayoría de los camboyanos están preparados para cuidar de los niños “hasta que sea necesario” (Gourley, 1996). A pesar de que sólo existen registros incompletos del número de niños huérfanos o abandonados, el estudio de sanidad nacional de 1998 indica que aproximadamente el 2% de las familias estaban al cuidado de uno o más niños huérfanos (UNICEF EAPRO, 2000).

En el mejor de los casos, un niño será tratado de igual modo que el resto de los niños de la casa. Sin embargo, a veces, el niño con parientes más pobres podría ser tratado de manera diferente. Estos niños, normalmente niñas, tienen que realizar más tareas y es posible que se espere de ellos que trabajen como sirvientes. Este tipo de acuerdo es generalmente aceptable porque se percibe a la familia como un apoyo para el niño que, de otra forma, no tendría nada. Las visitas y las experiencias compartidas con otras familias de acogida pueden ayudar a establecer funciones más equitativas y lazos para los niños de acogida.

Legislación actual y procedimientos

A la luz de la práctica existente y de las lagunas de la legislación actual, es necesario tomar en consideración las cuestiones relativas al estado legal de los padres de acogida frente al de los padres naturales. Esto incluye lagunas en el registro de nacimientos, un problema principal de protección infantil en Asia Oriental y el Pacífico. La falta de identidad legal es un factor crítico que puede llevar a la marginalización y la discriminación (UNICEF EAPRO, 2000).

Los gobiernos pueden aprobar el cambio de situación de un niño y tener el poder para quitar la responsabilidad sobre él a sus padres. La aprobación gubernamental a través de la legislación también es necesaria para los niños que serán trasladados con una familia alternativa. Las disposiciones legales otorgan a todas las partes cierto grado de protección. También es importante tomar en consideración si es en mejor interés del niño reforzar los vínculos con la familia natural. Siempre que esto no sea posible, World Vision ha recibido permiso para solicitar el reconocimiento de facto de la adopción cuando el niño ha estado en un programa de acogida durante más de un año y tanto el niño como la familia desean dar el paso de esta opción. Sin embargo, la situación actual se podría mejorar mediante una revisión de la legislación existente en cuestiones de familia y el reconocimiento de la situación legal de los niños en programas de acogida y adopción.

Reclutamiento de padres de acogida

Principalmente, se recluta a las familias a través de redes de la comunidad, como iglesias cristianas, templos budistas, mezquitas islámicas y asociaciones culturales, como la Asociación Vietnamita. Las redes pueden reforzar los programas a través de la preselección informal, el apoyo social y la supervisión. World Vision y el personal gubernamental visitan a las futuras familias para valorar si son adecuadas de acuerdo con criterios bien definidos, incluido el de no ser demasiado rico o tener demasiadas posesiones (en caso de que los niños tuviesen la tentación de robar). También se ponen en contacto con los vecinos, las autoridades del pueblo y la policía local. Se otorga prioridad a las familias que ya tienen hijos propios. La motivación personal y la evidencia de la necesidad de implicación en actividades relacionadas con el servicio son importantes en las valoraciones de preselección.

Los padres entrevistados como parte del ejercicio de supervisión del proyecto comunicaron que se sentían motivados por el deseo de ayudar a los niños. Por ejemplo, “Creo que deberíamos ayudarlos (a los niños de la calle) debido a la drástica situación nacional, que ha hecho que tantos niños se separen de sus padres. Los Khmer deben ayudar a los Khmer”. Y “Como soy cristiano, creo que todos son hijos de Dios, por lo que siento deseos de ayudar a otros, especialmente a estos pobres niños”. Las familias de acogida también se ven atraídas por el apoyo que se ofrece con el programa, que se planifica para cubrir los gastos y proporcionar a las familias algunos beneficios a los propios hijos de las mismas. Esto incluye el apoyo económico, los materiales escolares y las oportunidades de formación vocacional.

Sostenibilidad

Muchos padres de acogida expresan su deseo de criar a los niños de acogida a largo plazo. Sin embargo, la falta de procedimientos adecuados de adopción dentro del país continúa siendo un obstáculo. Esto provoca que los niños no estén seguros acerca de su futuro y subraya la necesidad para ambas partes de ser claros en lo que respecta a la duración prevista del programa de acogida.

Todos los padres entrevistados en la valoración dijeron que consideran a los niños como suyos propios. Por ejemplo, “Les di mi apellido cuando los inscribí en el colegio”. Y “Por supuesto que los considero como míos (...) Deseo compartir mis terrenos con ellos cuando se casen”.

Durante los primeros 12 meses del programa, el personal de World Vision explora con la familia la opción de obtener el servicio de asistencia para la generación de ingresos en lugar de mantener el estipendio mensual fijo (entre 20 y 30 dólares norteamericanos). Los esquemas de generación de ingresos no sólo reducen las demandas de fondos de World Vision, sino que también tienen el potencial de aumentar los ingresos de la familia en cantidades superiores al estipendio mensual.

Traslados fracasados

Aproximadamente el 30% de los traslados se han visto interrumpidos después de menos de seis meses. Entre las razones para la interrupción se incluyen resultados positivos: por ejemplo, una relación res-

¿Qué hemos aprendido?

- La percepción de barreras culturales en relación con los programas de acogida de niños de otras familias no está correctamente fundada. No ha dificultado el desarrollo a pequeña escala de los programas de acogida con apoyo en Camboya.
- El reclutamiento de familias a través de redes basadas en la fe y en la comunidad ayuda a la selección y al apoyo de los programas.
- La selección de familias de acogida potenciales implica un equilibrio entre los pasos formales e informales, a través de los cuales se puede recopilar información que garantizará el mejor interés del niño.
- Los niños responden de manera positiva al requisito de implicación en un proceso de búsqueda de iguales con las futuras familias.
- Los niños responden positivamente a los traslados con las familias, lo que garantiza un contacto consistente con adultos estables que los apoyan.
- Generalmente, los niños en programas de acogida desarrollan buenas relaciones con los niños naturales de las familias de acogida, quienes son vistos como confidentes y asesores que les sirven de ayuda.
- Los programas con éxito incluyen el acceso a programas de formación para los niños mayores y a la escolarización para los más jóvenes.
- Muchos padres de acogida apoyan la opción de la adopción formal de los niños de acogida.
- Para obtener información adicional acerca del trabajo de World Vision con la población infantil, véase el sitio www.globalempowerment.org.

taurada con la familia natural, y otros negativos, como las expectativas distintas por parte de los niños y los cuidadores, así como el conflicto con otros niños de la casa. Estas interrupciones se podrían deber a un proceso inadecuado de correspondencia entre el niño y sus iguales, donde la confianza y los vínculos emocionales se desarrollan de manera lenta.

Al abandonar el programa de acogida, algunos niños vuelven al centro de transición, mientras que otros optan por vidas independientes en las calles. Para algunos niños, el programa se interrumpe porque se producen cambios en las circunstancias de sus fami-

lias naturales que significan para ellos la posibilidad de volver. La integración en familias de acogida de otros niños, con largo historial de vida en la calle, podría ser difícil, ya que podrían haberse acostumbrado a lo efímero y a la libertad de las calles. Los programas a corto plazo de vida en hogares dirigidos por un arrendatario han demostrado ser más adecuados para dichos niños, lo que les permite un estilo de vida más independiente a la vez que les proporciona un alojamiento seguro y una formación intensiva en algún oficio hasta que cumplen la edad de 18 años.

Conclusión

La experiencia del programa de acogida de World Vision en Camboya sugiere que las barreras culturales percibidas en relación con la acogida podrían no ser tan significativas como se pensó en un principio. Aunque se deben entender y tratar de evitar las actitudes negativas, el factor más importante, que requiere una evaluación cuidadosa, es la motivación personal de los padres de acogida potenciales. Los programas de acogida son una opción a largo plazo adecuada para los niños huérfanos o abandonados. La evidencia se puede observar en la dedicación de las familias normales de Camboya, que ofrecen la clase de entorno familiar y el apoyo que falta en las vidas en la calle previas de los niños.

Referencias

- Blanc, C. S. 1994. *Urban Children in Distress, Global predicaments and innovative strategies*. Florencia, Italia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Centro Internacional de Desarrollo del Niño (ICDC)
- Gourley S. 1996. *Building homes - A first year evaluation of World Vision Cambodia's experience in foster care*. Milton Keynes, Reino Unido: World Vision.
- UNICEF 2004. *The framework for the protection, care and support of orphans and vulnerable children living in a world with HIV and AIDS*. Roma, Italia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- UNICEF EAPRO. 2000. *Children in Need of Special Protection: A UNICEF Perspective*. Bangkok, Tailandia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Oficina Regional de Asia Pacífico (EAPRO).
- Benechtrict, M. R. 2005. *Discurso ante el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*. Working group on the states role in preventing and regulating separation, from a paper entitled *The Right to Foster Care*, Fundacion Emmanuel. <www.emmanuel.org.ar>.

El caso de Guatemala

Acogida de niños previamente a su adopción

Kelley McCreery Bunkers, Consultor para UNICEF Guatemala

La situación actual de Guatemala en relación con los niños en programas de acogida previamente a su adopción entre países, o en espera de la misma, es de dos vertientes: aquellos niños en el sistema financiado por el gobierno y aquellos en el sistema notario.¹ Existe un desequilibrio significativo entre aquellos que proporcionan hogares de acogida infantil temporales y aquellos, o aquellas instituciones, responsables del alto número de adopciones entre países desde Guatemala. Hasta la fecha, el programa del gobierno ha trabajado escasamente en esta área de atención de acogida temporal, especialmente en el caso de los niños que están a la espera de la adopción entre países. El sector privado ha dominado este ámbito, lo que ha llevado a serias preocupaciones expresadas por las organizaciones internacionales de bienestar infantil. Tanto el programa del gobierno como el sistema privado se describen en detalle a continuación.

El programa del gobierno

Los niños en el sistema financiado por el gobierno son supervisados por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República de Guatemala. Concretamente, los niños están representados por el Programa de hogares sustitutos y adopción. Hasta la fecha, el enfoque del programa de acogida y adopción dirigido por el gobierno de Guatemala ha sido diferente del enfoque de la “acogida temporal”. La mayoría de los 325 niños que participan en este programa permanecen con sus padres biológicos o con sus parientes y reciben un pequeño subsidio (aproximadamente 40 dólares estadounidenses al mes). El enfoque ha sido la preservación de la familia en entornos familiares de alto riesgo, en lugar de formar a personas fuera del ámbito familiar para que cuiden de los niños abandonados o de alto riesgo. El seguimiento y la supervisión de los casos han sido escasos o inexistentes. Dado que las familias se consideran de alto riesgo, el subsidio se percibe como un medio

para garantizar el “cuidado” de los niños y para no ponerlos en situación de mayor riesgo o, en el peor de los casos, para que no sean abandonados.

Un número mucho más reducido de niños participantes en este programa están al cuidado de personas fuera del ámbito familiar.² Existen dos escenarios para estos niños: el primero, es el de la familia que se encuentra en el proceso de adoptar al niño (dentro del país) y no recibe ninguna clase de subsidio económico. El segundo, es el de la familia que recibe un subsidio económico y ha firmado un compromiso a largo plazo para cuidar del niño. El segundo grupo de familias no ha completado el proceso de adopción debido al alto coste asociado a éste. Sin embargo, consideran al niño como un miembro permanente de la familia. Debido al enfoque limitado del programa (preservación de la familia en lugar de programa de acogida), la idea de planificación de permanencia también ha quedado limitada, lo que sitúa a muchos niños en una situación precaria sin una definición legal de su situación.

Hasta la fecha, sólo se ha dado un caso documentado de un niño atendido bajo los auspicios de la Secretaría que se haya dado en adopción entre países. De acuerdo con el Programa de hogares sustitutos y de adopción, una familia de Estados Unidos se dirigió al director del programa para solicitar el inicio del proceso de adopción. Preferían actuar directamente a través de la Secretaría, ya que no se podían permitir pagar el alto coste de la adopción a través de una agencia de adopción con sede en su país. La familia se trasladó a Guatemala, completó la documentación necesaria y se le asignó una niña de 8 meses a través de los juzgados de familia. El juez concedió la autoridad legal a la familia para acoger a la niña hasta que se completase el proceso de adopción, el cual tardó más de un año en completarse. La familia vivió en

Guatemala durante todo el proceso y sólo pudieron salir del país una vez completado el proceso de adopción y el niño obtuvo un visado de Estados Unidos.

La Secretaría ha reconocido la importancia de modificar el enfoque del objetivo y la estrategia de su programa actual de acogida y, en coordinación con UNICEF, se ha embarcado en el diseño de una nueva "visión" para el programa. Esto implicará el diseño de un programa de acogida que se centre en cuidadores fuera de la familia y que se base en los principios de la planificación para la permanencia. Entre otros esfuerzos adicionales se incluirán la evaluación del proyecto actual, el diseño de un manual de operaciones que detalle las normas de práctica, una preparación mínima de los cuidadores, el requisito de elegibilidad para niños y cuidadores y un currículo de formación para los cuidadores. El objetivo final es que la Secretaría supervise a las personas formadas y preparadas para poner en práctica programas de acogida temporal para niños abandonados o de alto riesgo a la vez que trabajan hacia soluciones permanentes basadas en la familia.

El sistema "privado"

El sector privado de la adopción en Guatemala se ocupa de casi todos los casos de adopción entre países. Las estadísticas indican que en 2002, se produjeron 2.931 adopciones entre países.³ De ellas, el mayor número de niños (2.548) fue adoptado por ciudadanos norteamericanos, seguido únicamente a una distancia muy considerable por ciudadanos franceses (238), españoles (27), italianos (20), canadienses (13) y alemanes (10) (P&G, 2003). En 2004, el número total de adopciones entre países ha alcanzado 3.834. De ellas, 3.264 fueron casos de adopción por ciudadanos norteamericanos. Actualmente, Estados Unidos es el único país que aún permite las adopciones de niños de Guatemala.⁴ En el sistema privado de programas de acogida y adopción, existen dos posibilidades para el cuidado temporal de los niños antes de la adopción entre países: en un orfanato privado o en un programa de acogida. Este documento se centra específicamente en los programas de acogida.⁵

Dadas las cifras oficiales del número de niños adoptados por ciudadanos norteamericanos durante el último año, se puede suponer que, en un momento dado, hubo 1.200 niños en programas privados de acogida. De nuevo, debido a la falta de supervisión oficial de

este sistema, las cifras son meramente estimativas. El primer paso en el sistema privado de adopción comienza cuando la mujer embarazada se dirige a un abogado guatemalteco a través de un "contacto" o "reclutador". Normalmente, esto ocurre durante los últimos meses del embarazo. La madre renuncia a todos sus derechos como tal en el momento del nacimiento del niño o poco después. En la mayoría de los casos, es la madre biológica quien renuncia a sus derechos como madre. Es raro que un padre biológico forme parte de un caso de renuncia. La mayoría de las madres biológicas argumentan que desconocen la identidad del padre biológico, por lo que se acelera el proceso de renuncia.

Son escasos los abogados guatemaltecos que tratan casos de abandono debido al largo y complicado proceso de obtener la declaración legal de abandono del niño. Los niños abandonados en lugares públicos, como hospitales, iglesias, parques, etc., o aquellos cuyos padres biológicos han perdido sus derechos por razones de abuso o desatención, pasan bajo la tutela del Estado y son trasladados a uno de los varios orfanatos que han sido aprobados por la Secretaría o a orfanatos privados dirigidos por organizaciones religiosas o individuos particulares. Esta situación ha dado como resultado que miles de niños se encuentren "atrapados" en orfanatos, sin la oportunidad de trasladarse a una familia permanente durante el indebidamente prolongado periodo de tiempo que puede tardar el proceso de declaración de abandono por parte de los tribunales.

En el momento de la renuncia (normalmente entre 1 y 5 días después del nacimiento), el niño es trasladado a una familia de acogida, elegida, supervisada y pagada por el abogado. El estipendio medio mensual de una madre de acogida es de 1.000 Quetzales guatemaltecos por niño, lo que equivale aproximadamente a 133 dólares estadounidenses.⁶ El pago corre por cuenta del abogado y es de suponer que forma parte del dinero recibido por la familia adoptiva. Las madres de acogida reciben a una media de dos niños en su casa. No existen estadísticas oficiales disponibles para describir a la madre de acogida media. Sin embargo, se supone que normalmente proviene de una clase social trabajadora. Se trata de abuelas, que habrán estado al cargo del cuidado de sus propios hijos, o de madres jóvenes amas de casa. La mayoría de los padres de acogida viven en la ciudad de Guatemala

o en las proximidades para que las visitas al doctor, a los tribunales de familia y a la embajada de Estados Unidos sean factibles. En este sentido, se puede presuponer que el factor motivador para ser padre de acogida es la recompensa económica. A pesar de que el estipendio es pequeño, permite a las mujeres obtener unos ingresos mientras permanecen en casa. En la precaria situación económica de Guatemala, esta oportunidad resulta atractiva para muchas mujeres y, normalmente, hay una lista de espera de personas interesadas.

En general, el proceso de adopción para un caso de renuncia tarda entre 4 y 6 meses, lo que coincide con el tiempo de permanencia del niño en una casa de acogida. No existen estadísticas oficiales en relación con la distribución por sexo de los niños en programas de acogida para su adopción entre países. Sin embargo, las observaciones no oficiales estiman que el 65% son niñas y el 35% son varones. La edad media de los niños en programas de acogida varía entre los recién nacidos y los niños de 2 años. De nuevo, las estadísticas no oficiales indican que la edad media de los niños en programas de adopción entre países varía entre los 5 y los 6 meses.

No existen normas ni requisitos en relación con el cuidado de los niños en programas de acogida y no se han estipulado requisitos mínimos para los padres de acogida. Dado que son los abogados guatemaltecos quienes trasladan a los niños con familias de acogida, ellos son los únicos responsables de los requisitos o la formación de la familia de acogida. En ocasiones, las agencias de adopción con sede en Estados Unidos que trabajan en coordinación con los abogados, han solicitado, facilitado o financiado la formación necesaria para los cuidadores de acogida. En casi todos los casos, esto viene motivado por las normas éticas y profesionales o por las prácticas de las agencias individuales. Sin embargo, desafortunadamente, sólo es una prioridad para unas cuantas de ellas.

Resumen

Dada la inexistencia de normas y procesos de aprobación para las agencias de adopción que trabajan en Guatemala, cualquier individuo o agencia puede establecer una relación con un abogado guatemalteco e iniciar el proceso de adopción. Estas condiciones han dado lugar a una situación donde un número reducido de agencias ve la necesidad de un proceso

más formalizado para el reclutamiento de cuidadores de acogida temporales. Además, debido a la limitada implicación de la Secretaría en los programas de acogida para la adopción entre países, las estadísticas oficiales son escasas en relación con el número de niños en programas de acogida temporal a la espera de la adopción entre países. Por las razones aquí mencionadas, no existe documentación *oficial* en relación con las normas específicas de práctica, los requisitos o la formación.

Se observa la existencia de una cultura guatemalteca que está “abierta” a la idea de la acogida de niños de otras familias. Sin embargo, es necesario llevar a cabo mejoras significativas para garantizar que los niños están al cuidado de profesionales con formación que cumplen las normas internacionales. Asimismo, existe una necesidad imperiosa de desarrollar y poner en práctica procesos de evaluación y supervisión para garantizar que los cuidadores y los niños a su cargo están en las condiciones adecuadas, así como que los niños son trasladados con familias permanentes, ya sea en Guatemala o en el extranjero.

Referencia

Procuraduría de la Nación (PGN). 2003. Recuento de adopciones por países, año 2002. Guatemala

Notas

- 1 En este artículo, la expresión *sistema notario* se referirá en adelante al sistema privado.
- 2 La Secretaría estima que hay 32 niños en este tipo de situación de atención. Sin embargo, la cifra no se pudo verificar en el momento de este informe.
- 3 Las estadísticas oficiales indican que en 2002, sólo se produjeron 62 adopciones nacionales en Guatemala.
- 4 Debido a la gran inquietud sobre la protección de los derechos de los niños, en especial en el procedimiento privado, en los últimos años, los gobiernos de otros países receptores han rechazado uno por uno los permisos a sus ciudadanos para que adopten niños de Guatemala. Por su parte, Estados Unidos ha elegido continuar permitiendo dichas adopciones al tiempo que introduce procedimientos obligatorios como las pruebas de ADN en un intento de impedir violaciones de los derechos en esta esfera.
- 5 La información ofrecida en esta sección se basa en un muestreo de 75 cuidadores en programas privados de acogida en calidad no oficial.
- 6 A modo de indicación, esta suma es inferior al salario mínimo mensual por un día de trabajo de 8 horas.

Sudáfrica

El caso de los hogares dirigidos por niños

Carol Bower, directora ejecutiva de RAPCAN¹

Los niños de Sudáfrica se podrían ver forzados a vivir privados del cuidado de sus padres por una serie de razones, sólo una de las cuales es el fallecimiento de éstos. Este fenómeno no es nuevo. Tradicionalmente, los sudafricanos han demostrado fluidez en relación con el cuidado y la residencia de sus niños, que se mueven de manera relativamente fácil entre los hogares de los parientes cercanos. Los padres que trabajan, especialmente las madres, contribuyen cuando pueden a los ingresos del hogar en el que viven sus hijos. Los niños cuyos padres han fallecido o desaparecido son de forma similar absorbidos por la familia cercana. Estos patrones de atención infantil se han replicado y adaptado en los entornos urbanos, ya que cada vez más gente se traslada de los pueblos a las ciudades en busca de empleo.

Más recientemente, la pandemia de VIH ha contribuido de manera creciente al número de niños carentes del cuidado parental. Los sudafricanos han continuado absorbiendo a dichos niños en los hogares de sus parientes cercanos y en sus comunidades. Sin embargo, su capacidad para hacerlo se está viendo deteriorada por el aumento dramático del número de huérfanos, de madre y de madre y padre, así como por la disminución del número de cuidadores mayores de edad, como sus tías y tíos (Foster, 2004). El aumento del desempleo ha exacerbado la situación.

Los intentos del gobierno para responder a esta situación se han centrado en el sistema de programas de acogida. Se anima a la población a acoger niños vulnerables y se les asigna una FCG (subvención para padres de acogida) si lo hacen. Esto incluye a los miembros del clan familiar. Sin embargo, la situación es cada vez menos realista. Simplemente, no existe la suficiente población capaz o con deseos de ser padres de acogida en el sentido tradicional y, para los miembros del clan familiar, el proceso de solicitud del

programa de acogida para cuidar del niño y recibir el subsidio (a través del Tribunal Superior de Justicia) resulta, con frecuencia, prohibitivamente caro.

En un gran número de ocasiones, los miembros del clan familiar no son capaces de aceptar la responsabilidad de tener que cuidar a niños adicionales o sus circunstancias exacerbaban la vulnerabilidad de los niños. La administración del sistema FCG también está ejerciendo una presión enorme en el sistema formal de protección infantil. El traslado de dichos niños a centros de atención institucional no es tampoco una opción viable. Aparte de la falta de centros suficientes, en numerosas ocasiones la atención institucional es innecesaria. Si los miembros del clan familiar tienen acceso a apoyo económico y otros, ofrecerán un entorno más rentable y adecuado para los niños y no será necesario su traslado.

Hogares dirigidos por niños

De manera cada vez más frecuente, los niños viven en situaciones donde no hay adultos en casa. Esto puede ser debido a que la abuela ha fallecido o a que los hermanos han insistido en permanecer en el hogar de sus padres fallecidos. Con frecuencia, se llevan a cabo acuerdos temporales y, normalmente, las familias absorben a estos niños con el tiempo. Sin embargo, los niños que adoptan el papel de cuidadores podrían sufrir consecuencias significativamente negativas, como tener que abandonar el colegio, buscar empleo para mantener a sus hermanos más pequeños o casarse con la esperanza de que esto les traiga una mayor seguridad.

Según Foster (2004), la presencia de hogares dirigidos por niños no significa necesariamente que los parientes hayan abandonado completamente a estos niños. Además, con frecuencia, estos centros se encuentran en lugares próximos a las residencias de sus parientes, quienes les pueden proporcionar apoyo material. La

evidencia sugiere que los hogares dirigidos por niños podrían ser un mecanismo utilizado por los parientes para hacer frente a la situación (FHI, 2005).

Las investigaciones llevadas a cabo en África Oriental y del Sur documentan una elevada preponderancia de respuestas de la comunidad en relación con la cuestión de los hogares dirigidos por niños que, en la mayoría de los casos, son iniciadas por organizaciones basadas en la fe y en la comunidad (Foster, 2003). Estas iniciativas permiten a las familias proporcionar atención a los niños sin padres y son susceptibles de proporcionar un mecanismo esencial para el creciente número de dichos niños en los años venideros. El apoyo técnico y económico a estas iniciativas es de vital importancia.

En resumen, es evidente que:

- tradicionalmente, los clanes familiares en Sudáfrica han absorbido a los niños que viven privados de la atención de sus padres.
- la capacidad para ocuparse de dichos niños se ha visto negativamente afectada por los elevados niveles de fallecimientos a causa del VIH/SIDA, así como por la profunda pobreza que caracteriza actualmente a gran parte de la sociedad de Sudáfrica.
- el sistema formal de protección infantil ha demostrado ser una opción cara e inaccesible para muchos y ya no se puede costear la protección a los niños que más lo necesitan.
- los hogares dirigidos por niños se pueden ver como un mecanismo de apoyo para el clan familiar, pero éste necesita alguna ayuda si desea satisfacer las necesidades de estos niños de forma plena.

La protección de los niños privados de la atención de sus padres

Dado que los hogares dirigidos por niños es una realidad creciente, los derechos de los niños que viven de este modo se deben proteger y hacer realidad. En sus preparaciones para el Día de Debate General sobre los niños carentes de cuidado parental, el Grupo de Trabajo de ONG sobre este tema ha desarrollado recomendaciones para las políticas internacionales sobre la protección de dichos niños. Los principios básicos de estas directrices deberían:

- garantizar “las disposiciones previstas de una serie de opciones de atención alternativa con prioridad para las soluciones basadas en la familia y la comunidad”;

- garantizar “la permanencia para los niños sin retrasos indebidos (...) la reunificación con la familia o una solución alternativa de familia estable”;
- garantizar “la protección contra el abuso, la desatención y la explotación en los centros de atención”.

Estas directrices deberían gobernar las medidas ejecutadas para los niños que viven en hogares dirigidos por niños pero, al mismo tiempo, también se requieren normas adicionales específicas para este grupo. Existen varios niveles de responsabilidades para el apoyo, entre ellos se incluye al Estado y a la comunidad.

El papel del Estado

Sloth-Nielson (2002) argumenta que el Estado tiene dos deberes claros, de acuerdo con la Constitución de Sudáfrica:

1. Garantizar que los niños en los hogares dirigidos por niños están vinculados a alguna forma de atención.
2. Proporcionar los recursos necesarios para su supervivencia y su desarrollo.

Sloth-Nielson vincula estos deberes a s28 (1) (c) de la constitución de Sudáfrica y argumenta que la posición especialmente vulnerable de los niños en hogares dirigidos por niños sitúa la responsabilidad principal en el Estado, que debe proporcionarles asistencia inmediata y directa.

Varios autores han detallado el tipo de apoyo que el Estado debería ofrecer. Por ejemplo, Giese et al. (2003) apunta que la atención basada en la familia y en la comunidad tiene mucho más éxito cuando las organizaciones que la organizan están vinculadas a los servicios de salud del Estado. Schneider y Russell (2000) sugieren que tanto el sector gubernamental, como el no gubernamental deberían fortalecerse para facilitar el acceso a la atención y el apoyo basado en la familia y en la comunidad. Además, Giese et al. (2003) observa que los colegios presentan muchos casos de apoyo sostenible y adecuado para los niños que viven privados de la atención de sus padres.

Aquí se argumenta que la función del Estado debería tomarse desde dos perspectivas:

1. La de mejorar la capacidad de la sociedad civil para responder adecuadamente a los niños que viven privados de la atención de sus padres.
2. La de enfatizar y ofrecer recursos para el desarrollo

de la función de los Departamentos de Educación y Desarrollo Social.

Redes de seguridad de la comunidad

El gobierno de Sudáfrica ha adoptado un plan nacional integrado para niños y jóvenes infectados y afectados por VIH. Esto refrenda un modelo de atención basado en la familia y en la comunidad que se fundamenta en el enfoque de los derechos del niño (Sloth-Nielson, 2002). El modelo se basa en un fundamento de apoyo multidisciplinar, incluidos los voluntarios, y requiere un nivel de apoyo profesional y financiero.

El apoyo que ya se presta a los niños que viven privados de la atención de sus padres incluye el de tipo material, el registro de los huérfanos, el apoyo psicológico, los comedores y las actividades para la generación de ingresos (Giese et al., 2003). Algunos de ellos son más sostenibles que otros. El registro de huérfanos, por ejemplo, se percibe como un mecanismo para establecer la escala del problema en cualquier área particular, así como un modo para “crear una mayor concienciación (y) movilizar el apoyo” (Giese et al., 2003). Sin embargo, a menos que la existencia de esta clase de registro pueda estar directamente vinculada a los recursos, también podría resultar demasiado larga y frustrante para ser genuinamente útil (Giese et al., 2003).

Se han establecido comedores en varias áreas para mejorar la seguridad de los alimentos. A pesar de que, en ocasiones, estas iniciativas reciben el apoyo del Departamento de Agricultura (en forma de tierra o donaciones de semillas), han demostrado tasas ampliamente variables de éxito. De manera similar, los proyectos para la generación de ingresos demuestran tasas variables de éxito y los retos relacionados con los mercados limitados y la falta de capacidad para desarrollar otros nuevos hacen que estos proyectos sean poco realistas.

El apoyo material, que actualmente incluye el acceso a las subvenciones sociales, proporcionando parcelas de tierra agrícola, el pago de las tasas escolares y comprando los uniformes y el material escolar, parece más viable. Sin embargo, las organizaciones que ofrecen apoyo de esta naturaleza tienden a disponer de recursos limitados y es posible que no puedan expandir sus actividades en línea con

la necesidad creciente. También se ha apuntado que los niños que viven con adultos enfermos no reciben el apoyo de las organizaciones que ofrecen atención basada en la familia y en la comunidad. Esta es una deficiencia que requiere atención (Giese et al., 2003).

Un organismo importante de investigación sugiere que, en las situaciones donde existen muchos niños vulnerables, los niños huérfanos pueden no necesariamente estar en situación de mayor riesgo que el resto. Los estudios han demostrado que centrarse en estos niños puede tener efectos gravemente negativos, entre los que se incluye la estigmatización (Grainger et al., 2001). Además, los niños huérfanos podrían llegar a ser percibidos como una ruta hacia la obtención de recursos y apoyo, lo que los haría vulnerables frente a la posibilidad de ser explotados.

Así, el apoyo material para los niños vulnerables, incluidos los que viven privados de la atención de sus padres, debe ponerse a su disposición a través de organizaciones no gubernamentales y basadas en la comunidad. El Estado tiene la responsabilidad de asignar los recursos adecuados para este fin y facilitar el desarrollo y la sostenibilidad de la provisión del servicio coordinado. Asimismo, dicho apoyo para los programas de atención basados en la familia y en la comunidad reforzarán la capacidad de estas organizaciones para identificar a los niños que más lo necesitan.

Se argumenta que, idealmente, los cuidadores de los programas basados en la comunidad y en la familia sirven para satisfacer la necesidad de apoyo psicológico de los niños (2003).

Colegios como nodos de apoyo

Un estudio llevado a cabo por el Instituto Infantil de la Universidad de Ciudad del Cabo para el Ministerio de Sanidad (Giese et al., 2003) emitió una serie de recomendaciones sobre salud y servicio social para satisfacer las necesidades de los niños vulnerables, incluidos aquellos internos en orfanatos. El estudio subrayó la importante función que desempeñan algunos colegios y el potencial para incrementar esta función, a pesar de la actual existencia de una serie de barreras que bloquean el acceso a la educación, incluida la falta de ingresos en los hogares para pagar



Una casa dirigida por niños en Mtubatua, Sudáfrica. Este tipo de centros se encuentran próximos a las residencias de sus parientes, quienes pueden proporcionarles apoyo material. Pero la familia necesita alguna ayuda si desea satisfacer las necesidades de estos niños de forma plena.

las tasas escolares, los uniformes y los libros, las largas distancias que los niños han de recorrer (normalmente a pie) hasta el colegio, así como la discriminación a la que se enfrentan si están infectados o afectados por el VIH.

El colegio en el empobrecido distrito de Majwayisa de Kwazulu Natal es un buen ejemplo de esto. Ofrece comida los fines de semana a los niños que, de otra manera, estarían hambrientos, además de un centro de alojamiento para los niños necesitados (Giese et al., 2003). En Cato Crest, provincia de KwaZulu Nata, el colegio ha establecido vínculos con el Servicio de ambulancias St. John, que proporciona una enfermera una vez por semana. También ha establecido un proyecto de jardinería en la comunidad. Por lo tanto, los colegios pueden ayudar enormemente a identificar a los niños vulnerables y proporcionarles nutrición, alimentación, seguridad y conocimientos de un oficio, así como para la vida diaria.

Servicios sanitarios

El Departamento de Salud admite que su función va más allá de la mera provisión de atención clínica y que hay una necesidad de ofrecer apoyo al cuidado infantil basada en el hogar y en la comunidad, así como establecer alianzas sostenibles con otros órganos que proveen servicios comunitarios. Giese et al. (2003) indican una serie de responsabilidades que deberían estar a cargo del sector sanitario:

- atención para los niños con VIH en centros de atención sanitaria primaria;
- programas para solucionar el hambre y la malnutrición;
- servicios de orientación y apoyo relacionados con las pruebas de VIH/SIDA y con el apoyo emocional continuado;
- atención hospitalaria y paliativa para los niños y los adultos enfermos;
- apoyo para los niños escolarizados a través de servicios de prestaciones o ayudas sociales;
- trabajadores sanitarios de la comunidad.

Resumen de todo lo anterior

Es evidente que, mientras que los retos a los que se enfrentan los niños que viven privados de la atención de sus padres son enormes, las necesidades de estos niños se pueden satisfacer sin recurrir a la institucionalización. Sin embargo, si se han de satisfacer sus necesidades y proteger sus derechos, haciéndolos realidad, se deben expandir los ejemplos de éxito actuales y ofrecer los recursos adecuados para garantizar su sostenibilidad.

Argumentamos que existen opciones para los niños que viven privados de la atención de sus padres. Entre ellas se deben incluir las situaciones de atención alternativa formal, como la atención en instituciones y el cuidado por parte de parientes, cuando éstas sean adecuadas. Sin embargo, no se debería excluir la viabilidad de los hogares dirigidos por niños. No obstante, el reconocimiento de esta opción debe ir acompañado de una serie de mecanismos de apoyo. De manera seria, estos mecanismos deben implicar sólidas asociaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El modelo de atención basado en la familia y en la comunidad ha demostrado ser muy adecuado si se capacita de las siguientes formas:

- sólidos vínculos con el Ministerio de Sanidad;
- sólidos vínculos con el Ministerio de Educación;
- apoyo coordinado e integrado desde estos dos departamentos;
- recursos y formación para las personas encargadas de la puesta en práctica de los programas;
- reconocimiento de la necesidad de ofrecer apoyo holístico centrado en satisfacer las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, salud, apoyo emocional y educación.

Referencias

- FHI 2005. *Family Health International*: <www.ovcsupport.net/sw3256.asp?usepf=true>.
- Foster, G. 2003. *Informe preliminar: Documentación de la respuesta por parte de organizaciones basadas en la fe a orfanes y niños vulnerables*. Conferencia Mundial de Religiones para la Paz/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <<http://sara.aed.org/ovc-tc/documents//pubs/Faith-Based%20study.pdf>>.
- Foster, G. 2004. "Safety nets for children affected by HIV/AIDS in Southern Africa". En: Pharoah, R (ed.). *A generation at risk? HIV/AIDS, vulnerable children and security*

in Southern Africa. ISS Monografía n.º 9, diciembre 2004. <www.iss.co.za/pubs/Monographs/No109/Chap4.htm>.

- Giese, S., Meintjies, H., Croke, R. y Chamberlain, R. 2003. *Health and social services to address the needs of orphans and other vulnerable children in the context of HIV/AIDS*. Instituto Infantil, Universidad de Ciudad del Cabo: Ciudad del Cabo, Sudáfrica.
- Gilborn, L., Nyonyintono, R., Kabumbuli, R. y Jagwe-Wadda, G. 2001. *Making a Difference for Children Affected by AIDS: Baseline Findings from Operations Research in Uganda*. The Population Council. <www.eldis.org/static/DOC5538.htm>
- Grainger, C., Webb, D. y Elliot, L. 2001. *Children affected by AIDS: Rights and responsibilities in the developing world*. Save the Children: Reino Unido.
- Schneider, H. y Russell, M. 2000. "Models of community-based HIV/AIDS care and support in South Africa". *The South African Journal of HIV Medicine* 1(1): 14-17.
- Sloth-Nielson, J. 2002. "Too little, too late?". *ESR Review* 3(1). Centro Legislativo de la Comunidad: <www.communitylawcentre.org.za/ser/esr2002/2002july_child.php>.

Nota

Recursos para la Prevención del Abuso y la Desatención Infantil (*Resources Aimed at the Prevention of Child Abuse and Neglect*), ONG que trabaja por los derechos de los niños con sede en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Tailandia

Tomando en cuenta las opiniones de los niños

El Proyecto de Atención Basado en la Familia y en la Comunidad (*Home and Community Care Project*) se ocupa de 60 niños con edades comprendidas entre los 5 y los 15 años de cinco pueblos colindantes con Chiangmai, en el norte de Tailandia. La mitad de los niños han perdido a ambos progenitores y la otra mitad a uno de sus padres como consecuencia del SIDA. Todos los niños reciben el cuidado del padre que les queda o de sus abuelos.

El objetivo del proyecto es mejorar el bienestar físico, mental y socioemocional de los niños desarrollando su capacidad, su confianza y su independencia. Dicho objetivo se está logrando a través de actividades de formación y otras, así como mediante el desarrollo de una red de apoyo. Los beneficiarios del proyecto son principalmente los niños y sus cuidadores (abuelos u otros parientes).

Los trabajadores de campo y los cuidadores desempeñan un papel clave en el proyecto. Los primeros reciben formación en relación con las habilidades, los conocimientos y las actitudes requeridas para apoyar, no sólo a los niños, sino también a sus cuidadores. Se forma a los cuidadores en cuestiones de desarrollo infantil, psicología y comprensión de los niños, así como en el tratamiento de los prejuicios de la sociedad contra los huérfanos por razones de SIDA y contra sus familias. El proyecto también ofrece formación a los profesores de los colegios de los pueblos en temas de VIH y SIDA. Actualmente está estableciendo un grupo de apoyo para garantizar la continuidad e identificar a las personas que están dispuestas a aceptar responsabilidades en casos de emergencia. Esta función implica escuchar a los niños o hablar con ellos sobre los problemas a los que se enfrentan.

De modo sistemático, se pide a los niños que den su punto de vista sobre las actividades y los cursos de formación que dirigen. Se les pregunta si les gustan

las actividades o no y por qué, pero también si han aprendido algo y si lo han encontrado útil o interesante. Los niños, divididos en grupos, escriben un diario para expresar sus impresiones y experiencias personales. Todos contribuyen con historias para publicarlas en un boletín de noticias, una actividad que mejora sus habilidades de escritura al tiempo que les permite expresar sus sentimientos.

Los niños, así como sus cuidadores, tienen la oportunidad de sugerir los tipos de actividades que prefieren. Por ejemplo, cuando el personal de proyecto quería ver cómo se podían mejorar las relaciones entre la familia, permitieron a los niños y a sus cuidadores elegir cualquier programa o conjunto de actividades, siempre que esto contribuyese a mejorar las relaciones. Los niños y los cuidadores comenzaron a trabajar juntos plantando champiñones, criando pescado y ranas y cocinando pan. La elección de la actividad y la forma de realizarla se dejó enteramente en manos de los niños y sus cuidadores y los trabajadores de campo fueron meramente profesores y orientadores. Durante las actividades, los niños y sus cuidadores tuvieron que consultarse mutuamente en todo momento, hablar y decidir qué hacer. La frecuente consulta mutua, el debate y el acuerdo fueron las "herramientas" que ayudaron a conseguir el objetivo.

Las voces de los niños y las de sus cuidadores tuvieron gran influencia en muchos aspectos del proyecto. Los trabajadores de campo evalúan la necesidad de orientación y formación mediante reuniones cada dos semanas. En ellas se habla sobre temas difíciles y a veces dolorosos. Por ejemplo, es posible que los niños se quejen de que su cuidador no comprende de qué hablan. Con frecuencia, esto se debe a la gran diferencia generacional (hasta de 60 años) entre ellos. Los abuelos también pueden albergar rabia de que el padre del niño haya traído el SIDA a la familia.



Las voces de los niños y las de sus cuidadores influyen en muchos aspectos del proyecto. De modo sistemático, se pide a los niños que den su punto de vista sobre las actividades y los cursos ofrecidos.

A través de las actividades del proyecto, así como de la atención y el compromiso del personal del mismo, se espera que los niños y sus cuidadores desarrollen el grado adecuado de confianza en sí mismos. Esto, junto con la ayuda y el apoyo continuos de sus amigos, los grupos de apoyo y los trabajadores de campo, ayudará a los niños a sentirse lo suficientemente fuertes, tanto mental como emocionalmente, para poder afrontar problemas y retos en sus vidas futuras.

A pesar de que el proyecto de atención basado en la familia y en la comunidad está principalmente orientado a los 60 niños que participan actualmente en el mismo, se está trabajando para llevar el concepto al ámbito municipal y regional. Los trabajadores de campo y los niños han visitado institutos de enseñanza media de Chiangmai para hablar sobre el proyecto. El contacto con los profesores ha permitido al personal del proyecto explicar los problemas asociados con el VIH/SIDA. También han podido mostrar cómo

el modelo del proyecto de atención y asistencia se podría aplicar en otras situaciones de niños privados de la atención de sus padres.

Un proceso de desinstitucionalización

Niños nacidos fuera del matrimonio en Túnez

María Luisa Fornara, oficial de Programas, y Hela Skhiri, oficial de Protección Infantil, UNICEF Túnez

Antecedentes institucionales y legales

Túnez ha empleado una cantidad considerable de tiempo y esfuerzo para la mejora de la situación legal de los niños nacidos fuera del matrimonio. Desde su independencia en 1956, Túnez ha promulgado diferentes leyes para solucionar los problemas que afectan a los niños nacidos fuera del matrimonio, entre los que se incluyen la adopción, la identidad de la madre, la autoridad de la madre y la identificación de los padres mediante pruebas de ADN. Estas leyes han legitimado a los niños nacidos fuera del matrimonio como niños bajo la protección del Estado. Sin embargo, en un país donde tener un niño fuera del matrimonio no está culturalmente aceptado, el espíritu en el que se aplican estas leyes no siempre podría servir al mejor interés del niño.

El número oficial de niños nacidos fuera del matrimonio en Túnez es alrededor de mil por año (aunque, en la realidad, la cifra podría ser el doble). Los largos procedimientos de reconocimiento de la paternidad, especialmente después de la adopción de la Ley 75-1998¹ (modificada en 2003), han llevado a un aumento del número de niños institucionalizados de manera temporal.

El NICP (Instituto Nacional para la Protección Infantil), creado en 1973 bajo el Ministerio de Asuntos Sociales, es la única gran institución que acoge a niños menores de 6 años. Su responsabilidad es supervisar a los niños de otras instituciones más pequeñas, como las unidades de vida,² así como a los niños trasladados con familias de acogida. Alrededor de 400 niños son internados en NICP cada año. De ellos, unos 70 son encontrados abandonados en la calle y son elegibles para su adopción inmediata. El resto (cuyas madres pueden ser identificadas) debe esperar a que se determine su situación (incluida la identificación del padre) antes de que uno o ambos padres tomen la

decisión final de volver a acoger al niño o renunciar a él para su adopción.

En 2004, de los niños internos en unidades de vida del NICP, 220 fueron trasladados a familias de acogida, 68 reintegrados con sus familias biológicas, 248 adoptados³ y 28 acogidos en *kefala*.⁴ Un niño pasa una media de 290 días en NICP y/o 170 días en una familia de acogida antes de ser adoptado de manera formal. En el caso de los niños discapacitados, el objetivo es su traslado a largo plazo a una familia (durante varios años). Alrededor de 110 niños discapacitados se encuentran actualmente con 95 familias de acogida y 85 aún permanecen en NICP. Además, se estima que alrededor de 5 bebés por año permanecen en los hospitales después de su nacimiento (con un periodo legal limitado de tres meses) a la espera de ser trasladados a una institución o una familia.

Todos los años, cientos de niños⁵ son adoptados de manera directa mediante decisión judicial, pero sin pasar por los canales oficiales de NICP, que normalmente supervisa y selecciona a las familias adoptivas.

Una decisión política

En 2002 y 2003, se dedicaron varias reuniones del gabinete del gobierno a la mejora de las condiciones de los niños privados de cuidadores principales. El enfoque principal de las reuniones se centró en las estrategias para fomentar el traslado a familias como una alternativa frente a la institucionalización. Las decisiones adoptadas por el Gabinete representan un paso significativo hacia el objetivo de conceder a cada niño un entorno familiar. Se adoptaron decisiones para reducir el tiempo implicado en el establecimiento de la situación administrativa de los niños y, por lo tanto, el tiempo que pasan en una institución. También se decidió fomentar los programas

de adopción o de acogida en familias en lugar de la institucionalización, así como incrementar el presupuesto para los programas de acogida en más del 50%. Además, se decidió alentar a las madres solteras para que conservasen a sus bebés mediante el ofrecimiento de apoyarlas a través de organizaciones municipales (es decir, ayuda económica, formación vocacional). Se adoptó una nueva ley en julio de 2003 para reducir aún más la discriminación hacia los niños nacidos fuera del matrimonio. Esta ley permite la provisión de una identidad plena en todos los documentos oficiales (incluido el nombre de una familia ficticia) para los niños de padres desconocidos que no sean adoptados.

Hacia la desinstitucionalización: ¿una realidad?

En cualquier momento, entre 220 y 250 niños se alojan en NICP y son cuidados por 107 enfermeras. Las actividades rutinarias, como los cambios de pañales, la administración de biberones y la preparación de comidas no dejan tiempo libre para el cuidado "maternal" de un bebé. A pesar de que NICP ha mejorado las condiciones de los niños de corta edad durante los últimos años, sus necesidades emocionales y psicológicas no se pueden satisfacer en un entorno institucional. Esto es especialmente cierto si permanecen allí más de seis meses, cuando el riesgo de regresión física o psicológica es alto. Sin embargo, en 2004, el 54,4% de los niños en NICP permanecieron allí durante más de seis meses y el 20%, durante un año. También es necesario apuntar que el 76% de los niños en NICP tienen más de 6 meses y, de ellos, el 40% son mayores de un año.

Obviamente, existe una necesidad de encontrar soluciones de atención infantil alternativas para estos niños. En el ámbito de la prevención, se debería ofrecer más apoyo a las madres solteras cuando se ponen en contacto con los servicios de sanidad durante su embarazo o en el momento de dar a luz. Los procedimientos para la búsqueda de la plena identidad del niño se deberían acelerar para reducir el tiempo de permanencia en la institución y permitir al niño ser adoptado más rápidamente. Se deberían dedicar más esfuerzos al trabajo con los padres del niño para ayudarlos a decidir si desean conservar al bebé o darlo en adopción o *kefala*. Para cumplir estos objetivos, existe una necesidad de una mejor coordinación entre los diferentes actores de los distintos ministerios y las organizaciones municipales.

El niño continúa siendo una entidad holística que necesita un desarrollo en armonía junto a una familia. La alternativa más adecuada frente a la institucionalización, y que puede proporcionar el cuidado inmediato durante el tiempo de espera del niño hasta encontrar una solución permanente, son los programas de acogida. Las familias que desean ofrecer afectividad al niño de acogida y que puedan estimular su desarrollo físico y emocional son muy necesarias.

Es importante desarrollar un sistema de reserva de familias de acogida cuya motivación vaya más allá de la remuneración ofrecida por el Estado. La sensibilización y la propugnación requeridas para hacerlo sigue siendo el reto del personal de NICP. Las familias de acogida requieren el equilibrio adecuado entre la motivación y la remuneración. Actualmente, las familias reciben alrededor de 83 dólares estadounidenses por niño al mes, más las donaciones en especie. En comparación, el salario mínimo al mes es de 167 dólares estadounidenses.

El establecimiento de criterios de selección para las familias de acogida, su preparación para el cuidado del niño, así como la monitorización, la supervisión y el apoyo al niño acogido y a la familia constituyen tareas importantes y exigentes para NICP. Los psicólogos, los educadores y los trabajadores sociales de NICP disponen de la formación adecuada para ayudarlos a trabajar de manera eficaz con las familias y los niños de acogida. Sin embargo, con frecuencia, tienen grandes dificultades para encontrar soluciones a los niños discapacitados o con enfermedades crónicas. Para evitar el daño psicológico de la institucionalización, la única solución para estos niños parece ser su traslado a largo plazo con familias de acogida.

Dado el número de niños involucrados, NICP ha limitado su capacidad para supervisar los programas de acogida. Además, la capacidad de los servicios sociales se limita exclusivamente a la ciudad de Túnez. Existe una necesidad urgente de descentralizar los programas familiares y llegar a más familias de acogida. Se deberían identificar más instituciones o asociaciones para establecer programas de acogida bajo la supervisión general de NICP. Además, es necesario que los municipios se impliquen en mayor medida para mejorar su compromiso y respuesta ante la comunidad. Esta implicación se debería garantizar a través de asociaciones de ámbito local



Foto: POR CORTESÍA DE NICP

El gobierno de Túnez ha adoptado decisiones para reducir el tiempo que un niño pasa en una institución.

creadas entre las autoridades, los municipios y las familias de acogida.

La reintegración del niño en su familia de origen

Los recientes desarrollos, entre los que se incluyen las decisiones políticas, la ley de 2003 y el debate continuo en relación con los niños nacidos fuera del matrimonio, han abordado los tabúes y llevado a una mejor aceptación de las madres solteras. Todavía hay mucho por hacer, pero las nuevas iniciativas, como las residencias o los centros de día para madres solteras (p.ej., el proyecto Amal en Túnez y *Voix de l'enfant* en Nabeul) ofrecen ahora apoyo psicológico, legal y social.

Las unidades de vida establecidas en las diferentes regiones y la descentralización de las actividades de los programas familiares también mejorarán la situación de la reintegración de los niños en sus familias de origen, ya que a las madres les será más fácil visitar a sus bebés y mantener los vínculos emocionales.

Los actores sociales deberán mejorar su trabajo como mediadores con los padres de las madres solteras y con los padres de los niños para llegar a una posible reconciliación. La experiencia ha demostrado el impacto positivo de la reintegración de la madre y el niño dentro del clan familiar.

Conclusión: éxitos, contratiempos y obstáculos

Túnez se aproxima hacia la desinstitucionalización y, en la actualidad, fomenta la existencia de entornos familiares. Sin embargo, continúan existiendo varios obstáculos importantes. Los límites presupuestarios restringen el aumento del número de familias de acogida. Al mismo tiempo, NICP se enfrenta a retos dobles de reestructuración (incluida la redistribución del personal) y la administración de cantidades crecientes de niños trasladados a familias de acogida. Eventualmente, NICP llegará a ser una institución de referencia que proporcionará información y llevará a cabo investigaciones sobre el bienestar de los niños. También establecerá un centro de emergencia para

niños abandonados y mantendrá su función como cuerpo de supervisión de niños nacidos fuera del matrimonio, trasladándolos a familias y gestionando sus adopciones.

La desinstitucionalización constituye un problema enorme y complejo, no sólo afecta a los niños nacidos fuera del matrimonio, sino también a los niños que han sufrido abusos y desatención y a aquellos que tienen problemas con la ley. Para enfrentarse a estos numerosos retos, se requieren mecanismos y competencias para trabajar de manera más estrecha con las familias de origen, las de acogida y las adoptivas. Durante los últimos cuatro años, se han formado a más de mil trabajadores sociales y todos los actores principales están ahora convencidos de que la situación de los niños es mucho mejor en un entorno familiar que en una institución. El proceso de desinstitucionalización en NICP en relación con los niños nacidos fuera del matrimonio requiere el logro de objetivos y el establecimiento de marcos temporales. Como tal, se podría convertir en un proyecto piloto y las experiencias obtenidas podrían mejorar enormemente los esfuerzos de desinstitucionalización en otros lugares.

Notas

- 1 Esto permite dar un nombre patronímico a los niños abandonados de las madres solteras, proporcionar al niño el derecho a una identidad y obtener la identificación del padre mediante pruebas de ADN.
- 2 Se han creado seis unidades de vida en todo el país. Cada una tiene capacidad para acoger a 12 niños en todo momento (40 niños durante todo el año).
- 3 Túnez es el primer y único país árabe musulmán que ha legalizado la adopción (en 1958).
- 4 La *kefala* (o adopción islámica) da derecho a una familia a ser el tutor de un niño hasta la edad de 18 años sin que éste tenga ningún derecho en relación con el apellido o la herencia de la familia adoptiva.
- 5 No existen cifras exactas disponibles.

Más información

Sitios web

Día de Debate General

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 16 de septiembre de 2005. Información sobre la sesión, así como vínculos a los documentos enviados para el Día de Debate General en Ginebra.

<www.crin.org/violence/search/closeup.asp?infoID=6220>

IFCO (Organización Internacional de Programas de Acogida)

IFCO es una red internacional dedicada a la promoción y al apoyo de los programas de acogida en todo el mundo. IFCO fomenta las soluciones basadas en la familia para los niños sin hogar de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño mediante el intercambio de información entre personas y organizaciones de diferentes naciones; fomentando los programas de acogida; creando una red de conexiones, publicaciones, asistencia; organizando conferencias internacionales y seminarios de formación.

<www.ifco.info>

ISS (Servicio Social Internacional)

ISS es una ONG internacional dedicada a ayudar a individuos y familias con problemas sociales o personales resultantes de la migración y los movimientos internacionales, que ha establecido un ISS/IRC (Centro de Referencia Internacional para los Derechos del Niño Privados de su Familia). Este programa pretende garantizar un mayor respeto por los mejores intereses y derechos de aquellos niños privados de sus familias o en riesgo de lo anterior, así como de los niños que necesitan ser adoptados o los que ya han sido adoptados.

<www.iss-ssi.org/index.html>

La red internacional de atención infantil y juvenil

Esta red presta apoyo al campo de trabajo de la atención infantil y juvenil en todo el mundo. Es uno de los muchos mecanismos que fomenta y agradece la participación infantil en un área que afecta directamente a sus vidas.

<www.cyc-net.org>

EUROCHIPS

<www.eurochips.org>

Publicaciones

Improving protection for children without parental care. Kinship care: An issue for international standards

Servicio Social Internacional y UNICEF, 2004

Este documento se centra en los problemas que deberían tomarse en consideración al concebir las normas internacionales en relación con la atención de los niños por parte de sus parientes.

<www.unicef.org/videoaudio/PDFs/kinship_note.pdf>

Facing the crisis: Supporting children through positive care options

David Tolfree, Save the Children UK, 2005

Debido al impacto del VIH/SIDA, la pobreza, los conflictos, los desastres naturales, la explotación, el abuso y las rupturas familiares, existe un número creciente de niños con riesgo de separación de sus familias o necesidad de atención alternativa. El consenso es cada vez mayor en cuanto a que, siempre que sea posible, estos niños deberían ser apoyados como el “primer recurso” dentro del hogar de sus familias o parientes, en oposición a la atención residencial, que casi siempre se percibe como el “último recurso”.

Este informe examina los problemas principales a los que se enfrentan los responsables de la formulación de políticas y aquellos que trabajan en este campo. Hace hincapié en la necesidad de respuestas en la práctica y en la política que fortalezcan las opciones de atención y apoyo basadas en la familia y en la comunidad.

www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/resources/home.jsp?section=publication

The promise of a future

Strengthening family and community care for orphans and vulnerable children in sub-Saharan Africa
The Firelight Foundation, 2005

En agosto de 2005, Firelight inició una herramienta de defensa que ayudará a informar al público acerca de la importancia de la inversión en respuestas basadas en la comunidad que refuerzan la red de seguridad de la atención familiar.

www.firelightfoundation.org/whats-IP-ES.htm

Factsheet: Children without primary caregivers and in institutions

UNICEF

www.unicef.org/protection/files/children_without_caregivers.pdf

The principle of subsidiarity and the extended family as caregivers

Monthly Review 3/2005, ISS/IRC, 2005

www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/documents/Edito.2005.3.eng.pdf

A last resort: The growing concern about children in residential care

Alianza Internacional de Save the Children

Este documento establece la posición de la Alianza Internacional Save the Children acerca de los programas de atención residencial para la población

infantil y subraya las cuestiones sobre su creciente uso. Su objetivo es llamar la atención sobre un área que se ha ignorado en gran medida como una cuestión de derechos para la atención y la acción internacional.

www.savethechildren.net/alliance/resources/publications.html

Babies and small children residing in prisons

Marlene Alejos, Oficina Quaker de las Naciones Unidas, 2005

Este documento concientiza sobre la situación de los bebés y los niños pequeños que viven en las prisiones con sus madres y sirve para fomentar una mayor consideración acerca de los problemas y los dilemas que esto plantea. No es una situación en la que existen respuestas obvias correctas e incorrectas: ni la separación de los bebés y los niños de corta edad de sus madres ni su encarcelamiento con ellas es deseable. Sin embargo, ¿cuáles son los derechos del niño en dicha situación? y ¿cómo se puede proteger mejor? Durante el curso de su investigación, Marlene Alejos ha identificado algunos ejemplos de estrategias y prácticas recomendables.

www.quino.org/geneva/pdf/200503Babies-Small-Children-in-Prisons-English.pdf

Children in institutions: the beginning of the end?

Innocenti Insight No. 8, Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, Florencia, 2003

Este número de Innocenti examina los esfuerzos para prevenir la institucionalización de niños en Argentina, Chile, Uruguay, Italia y España, y se centra en las iniciativas privadas y en las públicas, así como en las políticas locales y nacionales. El estudio subraya el hecho de que las políticas para desanimar la institucionalización no son lo suficientemente fuertes. Se requiere el clima correcto para crear alternativas, incluido el aumento de la concienciación pública.

www.unicef-icdc.org/publications

**How poverty separates parents and children:
A challenge to human rights**

Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, 2004

En situaciones de pobreza, los padres pueden mostrar una capacidad de recuperación y un coraje sin límites en nombre de sus niños, realizando enormes esfuerzos para salvaguardar las relaciones y mantener a la familia unida. Este estudio muestra lo que ATD Cuarto Mundo ha aprendido acerca de la lucha contra la pobreza desde su acción de raíz con las familias y desde la acción de otras ONG, en Filipinas, Burkina Faso, Haití, Guatemala, Reino Unido y Estados Unidos.

<www.atd-quartmonde.org>

Valuing children, valuing parents. Focus on family in the fight against child poverty in Europe: A European discussion paper

Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, 2004

Valorar a los niños, valorar a sus padres ofrece un examen de las extensas cuestiones relacionadas con la pobreza infantil, en especial la cuestión de la familia como recurso para la erradicación de la pobreza, siempre que exista la provisión de apoyo eficaz y adecuado. Toma en consideración la evidencia de una gran serie de investigaciones y recopila datos de diez países: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Polonia, Rumanía, España, Suecia y Reino Unido.

<www.atd-quartmonde.org>

Moving from residential institutions to community-based social services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union

Banco Mundial, Washington DC, 2000

Las instituciones albergan a casi el 1% de los niños de la región. Niños pobres, desatendidos o discapacitados viven en instituciones que atrofian su desarrollo físico, emocional e intelectual. Este estudio sostiene que sólo algunos, o ninguno, necesitan ser confinados en las instituciones. Revisa el uso de las

instituciones residenciales en la región y se centra en cinco países (Albania, Armenia, Letonia, Lituania y Rumanía) en los que el Banco Mundial está ayudando a desarrollar servicios sociales basados en la comunidad para reducir la dependencia en instituciones residenciales.

<<http://wbln0018.worldbank.org/eca/eca.nsf/0/5231989d8868de98852569640071dfa2?OpenDocument>>

Changing minds, policies and lives: Improving protection of children in Eastern Europe and Central Asia. Redirecting resources to community-based services

Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, Florencia, 2003

Después de más de una década enfrentándose a los retos de la transición en Europa Oriental y Asia Central, se debe reconocer ampliamente la necesidad de la reforma de los sistemas de bienestar familiar e infantil. Todos los años, un gran número de niños permanecen aún en riesgo de verse separados de sus familias y de ser internados en centros de atención institucional. A través de la serie *Cambiar la mentalidad, las políticas y las vidas*, UNICEF y el Banco Mundial se han unido en un esfuerzo por aumentar la comprensión de los retos esenciales de los cambios del sistema y proponer estrategias para avanzar en la reforma de los servicios infantiles y familiares. Los resultados del trabajo conjunto son documentos de conceptos y las herramientas correspondientes que sugieren cómo cambiar tres reguladores importantes del sistema, la toma de decisiones, las normas y la financiación.

<www.unicef-icdc.org/publications/>

A family is for a lifetime

Jan Williamson, The Synergy Project, USAID, 2004

Este informe, de gran utilidad, está dividido en dos partes: un documento de debate y una bibliografía anotada. A pesar de que se dirige principalmente al tratamiento del problema de los niños afectados por VIH/SIDA, sus consideraciones tie-

nen una aplicación mucho más amplia: todos los niños que necesitan atención alternativa.

<http://hivaidsclearinghouse.unesco.org/ev_en.php?ID=3585_201&ID2=DO_TOPIC>]

Community based care for separated children

David K. Tolfree, Save the Children Suecia, 2003

En todo el mundo, los niños se ven separados de sus padres, cuidadores y comunidades debido a, entre otras circunstancias, conflictos armados, desastres naturales, pandemias y varios tipos de explotación y abuso. La respuesta preponderante para aquellos que no pueden volver a sus familias y/o lugares de origen por parte de las autoridades y agencias de ayuda ha sido cierta clase de atención residencial. Este informe trata de las deficiencias de este modelo en comparación con los enfoques de atención basados en la comunidad, por ejemplo, las soluciones de hogares de acogida o el clan familiar para los niños separados. Identifica una serie de problemas críticos para aquellos que desean fomentar y proteger los mejores intereses de los niños separados.

<www.rb.se/eng>

Achieving permanence for children in the child welfare system: Pioneering possibilities amidst daunting challenges

Lorrie L. Lutz, The National Resource Center for Foster Care and Permanency Planning, Hunter College School of Social Work, New York, 2003

El sistema de bienestar infantil de Estados Unidos ha tardado más de tres décadas en comprender plenamente y, posteriormente en poner en práctica, reformas clave de políticas y prácticas que enfatizan la permanencia como el requisito fundamental para el desarrollo saludable de un niño. Este informe toma en consideración los antecedentes y el historial del compromiso de los servicios de bienestar infantil en Estados Unidos para con la permanencia y cómo este historial está teniendo un impacto en nuestro éxito para lograr programas permanentes y estables.

<www.hunter.cuny.edu/socwork/nrcfcpp>

Raising the Standards: Quality childcare provision in east and central Africa

Save the Children Reino Unido, 2005

Este documento establece, explica y justifica una serie de normas cuya ejecución permitiría a los niños en centros de atención extrafamiliar obtener una experiencia más positiva de su infancia y el apoyo para desarrollar su capacidad de recuperación como la base para sus futuras vidas como individuos participantes en la sociedad. Además, se librarían de las muchas desventajas a las que se enfrentan los niños privados de sus familias o de cuidadores principales.

<www.savethechildren.org.uk>

Mapping the number and characteristics of children under three in institutions across Europe at risk of harm

Programa Daphne de la Comisión Europea (Dirección General de Justicia y Asuntos Internos) en colaboración con la Oficina Regional de la OMS para Europa y la Universidad de Birmingham, Reino Unido, 2005.

El proyecto se centró en 33 países de toda Europa e identificó el número y las características de los niños menores de 3 años en instituciones de atención residencial privados de la atención de sus padres durante más de tres meses en 2003. Una investigación más profunda sobre la calidad de los programas de atención institucional se llevó a cabo en Dinamarca, Francia, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Turquía y Reino Unido. El proyecto también identificó el alcance y el coste de los servicios alternativos para niños de corta edad con necesidades de atención y protección y el uso de la adopción nacional y entre países como una respuesta ante la pobreza de la familia o el abuso, la desatención o el abandono de los niños. Este es el primer intento de ámbito europeo para medir y comparar las razones, el número y las características de los niños que son objeto de una institucionalización temprana.

<www.daphne-toolkit.org/prjFiche.asp?prj=2002017%20&lang=FR>

Noticias breves

Premio Oscar van Leer 2005

El Premio Oscar van Leer, instituido en 1994 y entregado cada dos años, galardona a los programas por su excelencia al permitir que padres y comunidades ayuden a los niños pequeños a desarrollar todo su potencial. El Premio Oscar van Leer 2005 ha sido otorgado al Programa KORDP (Programa de desarrollo rural de los huérfanos de Kenia) por su proyecto Apoyo de la comunidad a los huérfanos por SIDA.

KORDP es contraparte de la fundación desde 2001. Trabaja en las zonas de la provincia occidental de Kenia más afectadas por la pandemia de VIH/SIDA, fortalece la capacidad de las familias y las comunidades para prestar asistencia a los huérfanos y a los niños vulnerables. KORDP ayuda a las comunidades rurales a establecer centros de atención de día para el desarrollo de la infancia temprana. Estos centros proporcionan a los niños de corta edad alimentos nutritivos, oportunidades para su desarrollo social y psicológico y un aprendizaje preescolar sin el cual muchos no llegarían a la escuela primaria.

La fundación ha publicado un libro que describe con textos y fotografías cómo el trabajo basado en la comunidad de KORDP, mejora las vidas de los niños huérfanos y vulnerables afectados por el VIH/SIDA en las comunidades rurales de Kenia occidental. La fundación espera que el premio contribuya a elevar el perfil de los niños de corta edad en el programa de VIH/SIDA, especialmente en relación con la XVI Conferencia Internacional sobre SIDA en Toronto en agosto de 2006.

Publicación reciente

Working Paper 38. *Globalisation and privatisation: The impact on childcare policy and practice*. Michel Vandenbroeck.

Este documento se concentra en el impacto de la globalización en los programas de atención infantil desde finales de los años setenta, especialmente durante las dos últimas décadas. Examina cómo han cambiado

nuestros puntos de vista sobre los niños, los padres y los servicios públicos. En especial, el documento examina el caso de Bélgica, donde las consecuencias de la globalización también se analizan en términos de calidad y de accesibilidad de los servicios y las relaciones de poder cambiantes entre el Estado, los responsables de los programas de atención infantil, los padres y los expertos en el campo de la educación en la primera infancia.

Próximamente

A guide to General Comment 7: 'Implementing child rights in early childhood'.

Publicada por la Fundación en colaboración con el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y UNICEF.

Se publicará en mayo de 2006

La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas se aplica en relación con todas las personas menores de 18 años. Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño viene apuntando que la puesta en práctica de la Convención con respecto a los niños menores de la edad escolar se ve con frecuencia limitada.

Por lo tanto, el Comité decidió dedicar su Día de Debate General 2004 al tema "Implementación de los derechos de los niños en la primera infancia". El objetivo del debate fue la generación de una mayor concienciación en relación con este tema y la adopción de recomendaciones que se basarían en los resultados del evento y que subrayarían el pleno derecho de los niños de corta edad a disfrutar de los derechos consagrados en la Convención.

Esta monografía describe los antecedentes del Día de Debate General y contiene extractos de los documentos enviados al Comité en ese momento, así como otro material relevante. También representa el Comentario general que se obtuvo como resultado.

Agradecemos sus respuestas al cuestionario

En junio de 2005, el Equipo de Publicaciones de la Fundación Bernard van Leer envió un estudio a los lectores para actualizar nuestra base de datos de direcciones. Muchos lectores respondieron, lo que nos ayudó a mejorar la distribución de nuestras publicaciones y a ofrecer un valor añadido al trabajo que realizamos. ¡Gracias!

Bernard van Leer Foundation

Invirtiendo en el futuro de los niños más pequeños

Es una fundación privada con base en los Países Bajos que opera en el ámbito internacional.

El objetivo de la Fundación es mejorar las oportunidades de niños y niñas de 0 a 8 años que crecen en circunstancias económica y socialmente difíciles, con el propósito de desarrollar al máximo su potencial innato. La Fundación ha optado por centrar su labor en la atención a niños de 0 a 8 años de edad porque distintas investigaciones han demostrado que intervenciones en la etapa inicial de la niñez son mucho más efectivas por ofrecer beneficios más duraderos, tanto para los propios niños como para la sociedad.

La Fundación lleva a cabo su objetivo mediante dos estrategias relacionadas entre sí:

- Un programa de apoyo a proyectos, en determinados países, dirigido a desarrollar enfoques sobre atención y desarrollo de la primera infancia, respetando el contexto y la cultura.
- La difusión de conocimientos y experiencias en el ámbito del desarrollo de la primera infancia, adquiridas en aquellos proyectos que la Fundación apoya con el fin de informar, y a la vez tratar de influir en la práctica diaria y en los procesos de decisión de políticas.

En la actualidad, la fundación apoya un total de 150 proyectos, aproximadamente, distribuidos en una selección de 40 países, incluyendo tanto países industrializados como en vías de desarrollo. Los proyectos son llevados a cabo por organizaciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales. Por medio de un programa de publicaciones, la Fundación da a conocer las lecciones aprendidas y el conocimiento sobre el desarrollo de la primera infancia, generado a través de estos proyectos.

La Fundación fue creada en 1949. Sus recursos se derivan del legado de Bernard van Leer (1883- 1958), un industrial y filántropo holandés.

Bernard van Leer  Foundation

PO Box 82334, 2508 EH La Haya, Países Bajos tel: +31 (0)70 331 2200, fax: +31 (0)70 350 2373

email: registry@bvleerf.nl, internet: www.bernardvanleer.org