

Un último recurso

La creciente preocupación por los niños que viven en acogimiento residencial



Posicionamiento
de Save the Children sobre
el acogimiento residencial

Un último recurso

**La creciente preocupación por niños en
acogimiento residencial**

Posicionamiento de Save the Children sobre el
acogimiento residencial

Agradecimientos

El presente documento ha sido redactado por Andrew Dunn, Elizabeth Jareg y Douglas Webb bajo los auspicios del grupo de coordinación sobre VIH/SIDA de la Alianza Internacional Save the Children. Agradecemos a Ulla Armyr, Namposya Serpell, Justin Peffer, Berit Knudsen, Ulrika Persson, Marlies van der Kroft y Michael Bailey sus aportaciones y el apoyo prestado durante la elaboración del presente documento.

La Alianza Internacional Save the Children es la primera organización internacional independiente para la defensa de los derechos del niño. Cuenta con miembros en 29 países y ejecuta programas en más de 100 países. Defendemos los derechos de los niños y proporcionamos mejoras duraderas en la vida de los niños en todo el mundo.

© Alianza Internacional Save the Children

Organización benéfica registrada, n° 10768220

Elaborado en nombre de la
Alianza Internacional Save the Children por
Save the Children Reino Unido
17 Grove Lane
London SE5 8RD

Tel.: +44 (0)20 7703 5400
E-Mail: enquiries@scfuk.org.uk
www.savethechildren.org.uk

Introducción

En el mundo occidental siguen produciéndose casos de malos tratos en centros infantiles de acogida que tendrán consecuencias a largo plazo para los niños afectados. En África subsahariana todo apunta a un incremento de los casos de acogimiento residencial debido a las muertes de padres como consecuencia de VIH/ SIDA . En Asia se están empezando a plantear problemas similares. Conflictos armados matan a padres, separan a niños de sus familias y requieren urgentemente soluciones a problemas relacionados con el cuidado de los niños. En los antiguos países socialistas los nuevos gobiernos han de superar el legado de grandes que suponen un gasto elevado de recursos pero que no representan ninguna respuesta para los problemas del cuidado y de la protección de menores.

El presente documento presenta el posicionamiento de la Alianza Internacional Save the Children sobre el acogimiento residencial de menores y pone de manifiesto sus preocupaciones sobre el creciente recurso a dicho acogimiento. Su objetivo consiste en llamar la atención sobre un ámbito que generalmente no ha sido considerado como un problema que requiera atención y acción internacionales.

Las razones por las que tantos niños, es decir, más de 8 millones en todo el mundo, viven en régimen de acogimiento residencial son múltiples y complejas. En términos generales se puede decir que problemas socio-económicos, la globalización, la pobreza, migraciones, el VIH/ SIDA y conflictos armados están minando la capacidad de las familias para atender y educar a sus hijos. Los sistemas de protección social para el apoyo a las familias afectadas por dichos problemas están fracasando, lo que tiene como consecuencia que muchos niños crezcan fuera del entorno familiar. Esos niños necesitan cuidados y protección. Sin embargo, los factores socio-políticos, influenciados, a su vez, por la cultura, la historia, la política y otros muchos factores contextuales determinarán el tipo de apoyo que vaya a recibir el niño. En muchos países, el acogimiento residencial es la estrategia principal de ayuda a niños que necesiten cuidado y protección.

Save the Children considera que muchos elementos del acogimiento residencial suponen una violación de los derechos de los niños y expresa su preocupación por el hecho de que el tema de los niños en régimen de acogida institucional se encuentre al margen de la atención internacional, debiendo introducirse éste en la agenda internacional. Al mismo tiempo existe una preocupación por la falta de atención por parte de los gobiernos y donantes a la búsqueda de buenas alternativas, basadas en la comunidad, para el cuidado de los niños. A través del trabajo directo con los niños debemos encontrar mejores soluciones para poder ayudar a los niños y niñas afectados por la pobreza, conflictos o el VIH/ SIDA .

El presente documento reúne los conocimientos adquiridos por Save the Children y otras entidades, presenta un estudio de los problemas y facilita consejos y orientaciones para Save the Children y otras organizaciones que trabajen con niños que viven fuera del ámbito familiar. Esperamos que otras organizaciones y socios puedan utilizar el presente documento como base para el trabajo en común, el diálogo y la acción.

A efectos del presente documento, Save the Children utiliza la siguiente definición básica de acogimiento residencial: “un sistema de convivencia en grupo para niños cuyo cuidado está a cargo de adultos remunerados que no tienen consideración de cuidadores tradicionales dentro de la sociedad en general”¹. Dicha definición implica la existencia de unas estructuras organizadas y planificadas en los sistemas de alojamiento para niños y describe la relación existente entre los adultos y los menores como una relación profesional y no como relación parental.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

Save the Children se compromete a desplegar todas sus actividades de cuidado y protección de los niños de acuerdo con los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Al igual que en todo nuestro trabajo, en nuestras actividades con niños nos guiamos por los cuatro principios fundamentales de dicha Convención:

- El interés superior del niño (artículo 3)
- La no discriminación (artículo 2)
- La supervivencia y el desarrollo (artículo 6)
- La participación infantil (artículo 12)

La Declaración de Naciones Unidas de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA

La Declaración de Naciones Unidas de compromiso en la lucha contra VIH/SIDA (de junio de 2001) ha sido firmada por 189 países. Dicha Declaración adquiere una relevancia especial para niños que crecen sin sus familias. Los artículos 65-67 de la Declaración estipulan claramente las obligaciones a asumir por los Estados en cuanto al cuidado y la protección de huérfanos y otros niños vulnerables a causa de VIH/SIDA:

65. Desarrollar hasta 2003 y a implementar hasta 2005 políticas y estrategias nacionales para la creación y el fortalecimiento de capacidades y recursos estatales, familiares y comunitarias con el fin de proporcionar un entorno agradable para huérfanos y niños y niñas infectados y afectados por el VIH/SIDA, lo que incluye asistencia y apoyo psicosocial adecuados, asegurar su escolarización y su acceso a protección, buena alimentación, servicios sanitarios y sociales en pie de igualdad con otros niños; y a proteger a huérfanos y niños vulnerables de todas formas de abuso, violencia, explotación, discriminación, tráfico ilegal y pérdida de herencia;

66. Garantizar la no discriminación y el disfrute pleno y equitativo de todos los derechos humanos a través de la promoción de un programa activo y visible de desestigmatización de niños huérfanos y vulnerables como consecuencia del VIH/SIDA.

67. Insistir ante la comunidad internacional, especialmente ante países donantes, ante la sociedad civil y ante el sector privado para que complementen de forma efectiva programas nacionales destinados a apoyar programas a favor de niños huérfanos o vulnerables como consecuencia del VIH/SIDA en regiones afectadas y en países de alto riesgo, y para que dirijan ayudas especiales a África subsahariana.

El posicionamiento de Save the Children

Save the Children espera poder apreciar en todo el mundo una reducción significativa del recurso de acogimiento institucional como solución para niños que necesiten cuidados y protección, a la vez que espera registrar un incremento de formas duraderas y sostenibles de acogimiento en la comunidad.

El acogimiento residencial es un problema de derechos

Basándose en una documentación y experiencias de primera mano cada vez mayores, Save the Children llega a la conclusión de que, por lo general, el acogimiento residencial como entorno, a largo plazo, del crecimiento del niño conlleva unos riesgos incrementados para los niños, tanto durante como después de dicho acogimiento. Como resultado de la experiencia de Save the Children y de nuestras observaciones se puede constatar que la calidad del acogimiento proporcionado por las residencias infantiles varía mucho.² Hay casos en los que se ignoran o se violan directamente los derechos de los niños, lo que tiene, a su vez, unas consecuencias significativas para su calidad de vida, pudiendo perdurar su impacto incluso en la vida adulta. Ha de señalarse, además, que, según ha demostrado la experiencia, muchas formas de acogimiento familiar alternativo también pueden tener resultados insatisfactorios para el niño y para sus cuidadores, siempre y cuando dicho acogimiento no haya sido planificado y apoyado de manera adecuada. Las consecuencias de esas situaciones para los niños pueden ser una vida sin hogar, una infancia en la calle o la explotación en trabajos domésticos.

La prevención de abusos

Como mínimo todos los niños que se encuentren en acogimiento residencial y en acogimiento familiar alternativo, como por ejemplo en régimen de acogida o de adopción deben tener garantizada su protección. Save the Children aboga con gran insistencia por la prevención y la eliminación de abusos contra niños, cometidos por personas de confianza de los mismos. En todos los países, las organizaciones dedicadas al cuidado y a la protección de la infancia deberán establecer y cumplir unos códigos de conducta de obligado cumplimiento con tolerancia cero frente al abuso y la explotación de niños cometidos por su personal.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

Los niños que crecen fuera de sus familias también tienen derechos. Los principios definidos en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño deberán aplicarse con mayor rigor a todos los niños que hayan sido entregados al acogimiento residencial.

- **No discriminación:** El Estado tiene la obligación de proteger a los niños de cualquier forma de discriminación y deberá emprender acciones positivas para promover sus derechos.
- **El interés superior del niño:** Todas las decisiones que tomen los Estados u otras organizaciones en relación con el cuidado y la protección de los niños deberán respetar el interés superior del niño.
- **Supervivencia y desarrollo:** El Estado tiene la obligación de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño.

- **Participación infantil:** El niño tiene el derecho a participar, de acuerdo con su edad y madurez, en decisiones. Ese concepto englobará todas las decisiones relativas al alta y a la baja de la asistencia dispensada a los niños, que deberán tomarse a través de un proceso legal y consultas adecuados y someterse a una revisión periódica.

Los principios señalados en el presente documento se aplicarán, en su debido caso, de la misma manera a niños discapacitados. Los niños discapacitados no deben ser trasladados a acogimiento residencial por su mera condición de discapacitados. Por otro lado deberán estar protegidos por los mismo mecanismos que otros niños con necesidad de cuidado y protección, en términos de evaluación de abuso, de abandono y riesgos.

Introducción del acogimiento residencial en el orden del día

Una mayor comprensión

Save the Children ha conocido los problemas reales que afectan a los niños a través de los testimonios de niños que vivían en régimen de acogimiento residencial o fuera de sus familias. Los niños critican, por lo general, la discriminación y la estigmatización así como el hecho de que el acogimiento residencial no les prepara para la vida adulta en la sociedad. Todas las organizaciones pueden aprender de los niños, por lo que resulta muy importante involucrar directamente a esos niños a la hora de elaborar estudios sobre sus vidas.

A pesar de que los problemas que tienen que afrontar los niños que crecen fuera del entorno familiar son, a menudo, particulares y específicos del país y de entorno cultural en cuestión, Save the Children opina que sólo se podrán conseguir mejoras inmediatas para esos niños si el tema es debatido a nivel internacional. Según Save the Children, los primeros pasos en esa dirección se podrán dar a través de la adquisición de mejores conocimientos sobre el tema y una mayor comprensión del mismo. Ante la falta de estudios actualizados sobre el acogimiento institucional, el acogimiento familiar³ y otras formas de acogimiento de niños en países en desarrollo, Save the Children hace un llamamiento para el fomento de investigaciones serias sobre ese tema tan complejo. Se necesitan más estudios continuados que cuenten con la participación directa de los niños para poder facilitar, de esta forma, datos basados en hechos sobre “cómo funciona” y qué servicios pueden proporcionar una atención de calidad. La comprensión de los problemas de niños discapacitados en las instituciones y asegurar una adecuada atención para ellos en el seno de la , ha demostrado ser, asimismo, un punto crítico y difícil, sobre todo en países en transición. El porcentaje de niños que viven alejados del cuidado familiar necesita, al mismo tiempo, ser controlado periódicamente a nivel nacional.⁴

La agenda internacional

Debido, en gran medida, a la pandemia del VIH/SIDA está creciendo el interés por la protección de niños que viven fuera del cuidado familiar. En los ámbitos de la salud y la educación, sin embargo, el tema de asistencia relacionada con ese asunto se sigue considerando como algo secundario. En muchos países los sistemas de asistencia social no disponen de los recursos adecuados y dependen normalmente de la ayuda de donantes. Save the Children sostiene, de acuerdo con la

Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que la atención y la protección de los niños deberán ser reconocidos como derechos prioritarios y ser proporcionados como servicios básicos, al igual que la salud y la educación. Los niños que se encuentran en acogimiento residencial y familiar así como los niños que llevan una vida independiente merecen el mismo interés y el mismo compromiso por parte de las organizaciones internacionales y de los organismos de Naciones Unidas que temas como los niños soldados, el trabajo infantil y la explotación sexual de menores.

Proporcionar mayores recursos

Los niños tienen derecho a vivir en un entorno familiar agradable y acogedor. Save the Children considera que la prioridad en la asignación de recursos y en la realización de intervenciones debe ser la protección y el apoyo a un niño dentro de dicho entorno. Los Estados tienen la obligación de garantizar la asignación de recursos adecuados, de acuerdo con su imprescindible compromiso, a largo plazo, para con los niños que necesiten protección y cuidados. Los donantes y otras organizaciones financiadoras de proyectos sociales deberán asegurar que sus proyectos se encuentren en concordancia con las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

El desarrollo de estándares nacionales

Los niños tienen derecho a unos estándares de atención y protección que, a su vez, garanticen el respeto de sus derechos. Muchos Estados no supervisan de manera adecuada la calidad de la asistencia facilitada a niños acogidos en instituciones o en familias alternativas. La definición de políticas, la elaboración de leyes y la creación de servicios para la protección y el cuidado de los niños representa, de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, una responsabilidad principal de los Estados. Las políticas, leyes y los servicios mencionados deberán estudiar estándares de la asistencia a los niños y regular las prácticas y las organizaciones que facilitan ese tipo de servicios. Los Estados han de supervisar, asimismo, todas las organizaciones y demás grupos con sede en su territorio que apoyen una asistencia a niños en países extranjeros contraria al espíritu y las intenciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, emprendiendo acciones contra dichos grupos y organizaciones.

Estándares internacionales

La existencia de unos estándares muy bajos de asistencia es muy común en muchos países. Save the Children está convencido de que los gobiernos de muchos países podrían alcanzar mejores estándares al aplicarse directrices internacionales sobre la asistencia a niños, que, a su vez, tuvieran consideración de normas para la protección de niños en régimen de acogimiento residencial o social, como el acogimiento familiar o la adopción. Save the Children hace un llamamiento a las agencias de las Naciones Unidas con responsabilidades para niños, como el Comité de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, UNICEF y ACNUR, para que realicen estudios más profundos sobre el problema de la atención a estos niños y pongan en marcha un proceso a favor de la elaboración de directrices internacionales.

Instancias políticas y donantes internacionales

Los donantes y otras organizaciones internacionales consideran, en cada vez mayor medida, el respeto de los derechos humanos como parte sustancial del sistema

legal e institucional necesario para el desarrollo. Sin embargo, los niños y, en el caso concreto, la reforma de los derechos del niño no se han visto beneficiados, hasta la fecha, del buen gobierno y de otras iniciativas en ese sentido. Los donantes no deberían financiar programas de acogimiento residencial que no formen parte de la política nacional global del Estado para la asistencia a niños.

Aparte del gran interés mediático que inicialmente había despertado la situación en los países de Europa central y oriental, de la antigua Unión Soviética (durante las dos últimas décadas) y en países con tasas de infección por VIH extremadamente elevadas, el asunto de los niños que necesitan asistencia y protección permanece relativamente alejado de la atención de la opinión pública y de los asuntos de la política internacional. La grave situación de los niños en los países de Europa central y oriental llevó a una consternación pública sobre las condiciones de vida en las instituciones, generando una gran demanda de adopciones internacionales y estimulando esfuerzos por mejorar los estándares de atención y cuidados y las condiciones materiales de las instituciones.

Save the Children pide a la Unión Europea y al Consejo de Europa que velen por que todos aquellos países que quieran convertirse en sus miembros aprueben una reforma de sus sistemas de atención a los niños y cumplan sus obligaciones internacionales relativas al respeto de los Derechos de los niños. En este sentido, Save the Children hace un llamamiento a la Comisión Europea para que señale claramente la necesidad de unas reformas profundas y urgentes de los sistemas de asistencia a los niños, dominados por el recurso al acogimiento institucional.

El problema de los niños menores de 15 años huérfanos a causa del SIDA, cuyo número se estima en más de 14 millones, de los cuales la mayoría vive en África subsahariana, parece haber suscitado un incremento de proyectos de patrocinio, de iniciativas de asistencia en la comunidad e iniciativas de mayor alcance así como de la creación de centros para el acogimiento residencial. El criterio para la prestación de asistencia es muy a menudo la condición de huérfano, más que otros factores que influyen en la protección y la supervivencia de los niños dentro de familias y comunidades, tales como el tamaño de la familia, seguridad alimentaria, nivel de vida adecuado, la disponibilidad de la familia extensa para proporcionar cuidados y asistencia, el acceso a la educación y a la sanidad, así como otros indicadores importantes de salud. La existencia de políticas nacionales obsoletas y la falta de normas internacionales que sirvan de orientación para donantes y ONG han llevado a presentar soluciones inconsecuentes y variables del problema. A donantes y fundaciones benéficas sin experiencia en la atención a niños se les pide ayuda ante el creciente problema de niños sin padres, sin que se les proporcione orientaciones sobre las prácticas y políticas al respecto. El resultado han sido proyectos a corto plazo inapropiados y la proliferación del acogimiento residencial, no tomando en consideración sus repercusiones para los niños.

Respuestas necesarias según Save the Children y otras organizaciones

Programas e influencia política

Desvelar abusos y violaciones de derechos

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño deberá aplicarse con mayor rigor a todos aquellos niños que crecen en régimen de acogimiento residencial y otras formas de acogimiento. Los problemas de los niños que necesitan asistencia y protección no podrán ser resueltos si no se implementa de forma plena e indivisible la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. El cumplimiento de las obligaciones contraídas a través de dicha Convención debe ser responsabilidad de todas las personas, y especialmente de los gobiernos. Save the Children y otras organizaciones de derechos han de exigir a los Estados que atiendan sus obligaciones con el fin de garantizar para esos niños la realización y aplicación de los cuatro principios básicos de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Hemos de desvelar y eliminar violaciones de derechos humanos en todos los aspectos de la vida de los niños que crecen alejados de sus familias y, en especial, de aquellos niños que se encuentren en régimen de acogimiento residencial. Hemos de averiguar cómo se han tratado esos casos de abusos. Mediante la aplicación de enfoques apropiados, basados en los derechos, a la hora de definir programas se pueden poner al descubierto violaciones de derechos y mejorar el análisis de sus causas principales y estructurales. Save the Children considera ese enfoque especialmente apropiado para el trabajo con niños que crecen fuera del entorno familiar.

Conseguir cambios en la política

Save the Children abogará y trabajará por la introducción de cambios en la política. En muchos países las políticas, los marcos legales, los sistemas de planificación y distribución actuales para la protección y la asistencia de niños resultan ser inadecuados, a la vez que no toman en consideración los derechos y necesidades de desarrollo del niño. Se puede pronosticar que aquellos países que cuentan con fuertes sistemas de institucionalización y carecen de experiencia en la prevención y en la asistencia dentro de la sociedad tendrán que afrontar considerables dificultades y se encontrarán posiblemente desbordados en caso de un aumento de mortalidad de padres como consecuencia del VIH/SIDA.

Save the Children defenderá y apoyará el desarrollo de entornos sostenibles, respetuosos con los derechos y comprensivos con las necesidades de desarrollo de los niños.

Podemos ayudar a los gobiernos a encontrar funciones alternativas para los establecimientos institucionales. Las residencias infantiles, por ejemplo, podrían convertirse en centros comunitarios para el desarrollo infantil. Su personal y su experiencia podrían emplearse para el seguimiento de niños que han pasado a vivir en régimen de comunidad y para la realización de un seguimiento de padres de acogida y la preparación de los mismos.

Desarrollo de conocimientos y creación de consensos

Hemos de mejorar nuestros conocimientos sobre el desarrollo infantil y las diferentes formas de asistencia a niños dentro de sus ámbitos culturales. Necesitamos elaborar bases empíricas y de conocimientos más sustanciales que incluyan respuestas a cuestiones como ¿por qué algunos países tienen muchos establecimientos institucionales y otros muy pocos?, ¿cuál es el papel de las instituciones dentro de un contexto concreto?, ¿para qué fines sociales, políticos y religiosos sirven?

Hasta la fecha no conocemos la totalidad de las implicaciones financieras que conllevan la provisión de asistencia y protección tanto dentro de las propias familias de los niños como en las instituciones. Aunque algunos estudios señalan que un acogimiento basado en la comunidad es menos costoso que un acogimiento institucional, análisis empíricos de rentabilidad más rigurosos deberán aportar datos convincentes que demuestren que el acogimiento basado en la comunidad supone un aprovechamiento óptimo de recursos, sin que se tengan que hacer concesiones en cuanto a la calidad de la asistencia a los niños.⁵ Sobre todo en los países especialmente afectados por el VIH/SIDA, la responsabilidad por la custodia y los cuidados se está extendiendo, en una medida cada vez mayor, más allá de la familia cercana del niño. Hemos de identificar buenas prácticas y programas que podrán ser incrementados en caso de emergencia.

Tenemos que crear conciencia, comprensión, un debate público e interés sobre esos temas a través de la realización de estudios, la organización de conferencias y audiencias públicas y la publicación de artículos. Hemos de garantizar que las voces de los niños encuentren oídos abiertos y atención.⁶

Necesitamos crear consensos sobre principios nacionales de buenas prácticas para la atención y la protección de niños, similares a los principios de programación acordados y aprobados para niños afectados por el VIH/SIDA.⁷ Esos 12 principios, establecidos a través de un proceso de consultas entre organismos de las Naciones Unidas y ONG, definen como objetivo prioritario ‘el fortalecimiento de la protección y de la asistencia de niños huérfanos y de otros niños vulnerables dentro de sus familias cercanas y sociedades’.

Hemos de despertar la conciencia y la comprensión en relación a ese tema a nivel internacional con el fin de activar la voluntad política de desarrollar estándares internacionales, verificables y aplicables, para la protección de niños con riesgo de ser puestos en régimen institucional. Save the Children está intentando trabajar conjuntamente con otras organizaciones para, de esta forma, poder ejercer presión común a favor del establecimiento de esos estándares internacionales.

Desarrollo de buenas prácticas

A modo de guía de buenas prácticas, Save the Children ofrece a continuación una serie de preguntas que esperamos puedan ser útiles a la hora de definir intervenciones y programas. Como resultado de las experiencias adquiridas creemos que el predominio y la elevada tasa de utilización de las instituciones en algunos países son la consecuencia de una debilidad relativa de servicios que, en caso de disponer de mayores recursos, deberían:

- prevenir el fracaso del acogimiento familiar
- desarrollar sistemas alternativos de asistencia a niños y tomar decisiones más acertadas sobre la necesidad de su ingreso
- prestar asistencia a niños que abandonan el acogimiento
- realizar revisiones periódicas correctas sobre la necesidad de estancia del niño en la institución
- asumir regularmente funciones de supervisión para garantizar el cumplimiento de los estándares en las instituciones.

Por la razones señaladas Save the Children da prioridad en su trabajo a las actividades que prevengan el ingreso al acogimiento institucional y que apoyen a los niños que abandonan dicho acogimiento, antes de favorecer intervenciones para la mejora de la asistencia dentro de las instituciones. La experiencia nos ha demostrado que se pueden entender mejor los problemas a los que se enfrentan los niños estableciendo, en primer lugar, un análisis completo de todos los factores relacionados con la asistencia y la protección de niños en un contexto cultural y social concretos.

Políticas y leyes

Se trata de asuntos genéricos que se podrán aplicar en todos los países. El primer paso es siempre un análisis de la situación, basado en los siguientes temas:

1. ¿Cuáles son, por lo general, las causas principales del ingreso al régimen de acogimiento residencial? ¿Qué tipos de estadísticas existen al respecto?
2. ¿Cuál es contexto socioeconómico y cultural?
3. ¿Qué motivaciones históricas y tradicionales existen para la política y las prácticas de la asistencia a niños?
4. ¿En qué consisten las políticas nacionales y quién las decide? ¿Cuándo fueron establecidas? ¿Qué factores / personas las determinan?
5. ¿Cuál es el marco legal? ¿Hasta qué grado se encuentra incorporada en él la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño?
6. ¿Qué tipo de control y regulación practica el gobierno?
7. ¿Qué tipo de apoyo brinda el gobierno?
8. ¿Cómo y a través de qué mecanismos están implementadas las políticas? ¿Qué calidad presenta la implementación?
9. ¿Cuáles son los números y las características de las instituciones y de las sociedades mixtas público-privadas?
10. ¿Qué sistemas alternativos de acogimiento existen? ¿Los sistemas tradicionales? ¿Los impulsados por las ONG? ¿Durante cuánto tiempo se encuentran en funcionamiento?
11. ¿Cuál es el potencial de un mayor acogimiento en la comunidad?

12. ¿Qué medidas pueden prevenir la separación y la descomposición de la familia?
13. ¿Cuáles son las bases de financiación del acogimiento institucional y del acogimiento en la comunidad?
14. ¿Qué estudios existen, en especial sobre las experiencias de niños en las instituciones y después de abandonarlas?
15. ¿Cuáles son los impulsos para el cambio? ¿Dónde sería más conveniente, desde el punto de vista estratégico, iniciar el proceso de cambio? ¿Con la ayuda de quién?
16. ¿Qué opinión pública existe con respecto al acogimiento residencial de niños? ¿Y sobre las formas de acogimiento alternativas?

La prevención y preguntas críticas a plantear a la hora del ingreso

1. ¿Por qué necesita el niño una asistencia alternativa? (ingresar en un régimen de acogimiento alternativo)
2. ¿Qué opinión tiene el niño al respecto?
3. ¿Cómo se siente el niño?
4. ¿Ha vivido el niño experiencias concretas (abusos, guerras, etc.) que precisen un seguimiento especial y cómo se afrontarán dichas experiencias?
5. ¿Tiene la institución competencias para ayudar al niño?
6. ¿Tiene el niño hermanos que ya se encuentren en la institución o hayan sido ingresados al mismo tiempo?
7. ¿Qué le contaron al niño acerca del ingreso y de sus razones? ¿El niño se cree lo que le han contado?
8. ¿Cómo se ha preparado al niño para el ingreso?
9. ¿Qué alternativas se probaron o habían sido tomadas en consideración?
10. ¿Qué beneficio aporta el acogimiento institucional al niño? ¿Cómo beneficia a su familia?
11. ¿Cuál será el proyecto de acogimiento y cuánto tiempo tendrá que permanecer el niño en la institución?
12. ¿Cómo se revisará y analizará la situación del niño y de su familia?
13. ¿Corresponde la institución a las necesidades del niño?
14. ¿Por qué no puede estar el niño en casa?
15. ¿Qué tipo de apoyo se precisaría para que el niño pudiera vivir en su casa y quién podría facilitarlo?
16. ¿Qué programa de contactos con la familia y la comunidad existe? ¿Qué expectativas tiene el niño al respecto?
17. ¿Existen documentos firmados sobre el acogimiento del niño?
18. ¿Cuenta el niño con un tutor ajeno a la institución?

Al abandonar la institución

1. ¿Cómo se prepara al niños para su salida de la institución? ¿Depende dicha preparación del tiempo que haya permanecido el niño en la institución?
2. ¿Cuándo empieza la preparación?
3. ¿Cómo se ha tomado la decisión sobre la salida del niño de la institución? ¿Cuál ha sido el nivel de participación del niño en ella?
4. ¿Qué siente el niño en relación con su salida de la institución? ¿Cómo se manejan esos sentimientos?
5. ¿A dónde va el niño y que nivel de contactos tiene con su casa?

6. ¿En qué medida será el niño capaz de mantener el contacto con la institución?
7. ¿Qué programas de seguimiento y de apoyo existen?
8. ¿Quién brindará apoyo y asistencia?
9. ¿Presenta el niño, a la hora de abandonar la institución, los mismos “problemas” que aquellos que habían sido determinantes para su ingreso?

¿Por qué el acogimiento residencial debe ser el último recurso?

La experiencia de Save the Children

En la actualidad, Save the Children está trabajando en países en los que hay niños afectados por conflictos armados, VIH/SIDA, la pobreza, economías en transición y la creciente globalización de los mercados. A través del trabajo de asistencia a niños que hayan sido separados de sus familias o niños que hayan sido reclutados en las fuerzas armadas hemos podido demostrar que es posible reagrupar a la mayoría de esos niños con miembros de su familia e integrarles en la misma. En caso de no haberse podido encontrar a ningún miembro de la familia o ante el fallecimiento de los mismos existe la posibilidad real de encontrar centros de acogida apropiados para esos niños dentro de sus comunidades de origen.

Save the Children ha proporcionado formación y ayuda técnica a gobiernos⁸ y otros socios en una serie de asuntos relacionados con la ayuda a los niños, incluidos temas como el acogimiento en su comunidad y sistemas de protección en comunidades afectadas por el VIH/SIDA⁹, el acogimiento familiar¹⁰ y estándares y prácticas para el acogimiento residencial. Save the Children dispone de experiencia en la aplicación de modelos de acogimiento provisional¹¹ para niños separados y niños que hayan escapado de las fuerzas armadas o hayan sido desmovilizados. Asimismo hemos trabajado con modelos de ayuda a niños de la calle¹² y niños trabajadores. Finalmente cabe destacar la quizá más importante experiencia de Save the Children en ese contexto en el trabajo con niños que han abandonado el acogimiento público, habiéndose escuchado sus testimonios sobre la reintegración en las familias y comunidades.

Escuchar a los niños

Los testimonios de niños que viven¹³ o han abandonado¹⁴ el acogimiento residencial han reforzado a Save the Children en su punto de vista de que ese tipo de acogimiento, especialmente cuando es utilizado como solución a largo plazo, puede poner en peligro procesos de desarrollo normales y supone una experiencia negativa para muchos niños. Muy a menudo el ingreso al régimen de acogimiento residencial significa que los niños pierden todos los contactos con sus familias y su entorno sociocultural de origen. Los niños son muchas veces privados del aprendizaje de prácticas esenciales de la vida que sí adquirirían creciendo dentro de una familia. Como consecuencia, los niños pueden encontrarse con grandes dificultades a la hora de emprender una vida fuera de la institución.¹⁵

Aunque Save the Children reconoce que existen excepciones, sólo pocas personas ajenas a ese ámbito muestran interés por lo que ocurre en esos centros. Como consecuencia, muchos de los abusos contra niños cometidos en dichos centros no se investigan. Testimonios anecdóticos señalan que aquellos niños que hayan sufrido abusos dentro de instituciones pueden tener mayores dificultades a la hora de denunciar dicho abuso, por lo que se ven obligados a escapar de la situación o a recurrir a la ayuda de personas ajenas al centro.

Debida a la dependencia absoluta del niño de la institución, el abuso puede prolongarse durante mucho tiempo. Niños con discapacidades son especialmente vulnerables en este sentido.

Muchos niños que ingresan al régimen de acogimiento institucional padecen enfermedades crónicas como, por ejemplo VIH/SIDA, han sufrido pérdidas traumáticas y/ o graves abusos y pueden presentar discapacidades físicas o problemas de aprendizaje. Esos niños necesitan ayuda y atención especiales para su desarrollo y bienestar. Sin embargo, las instituciones son, debido a su capacidad y estructura, a menudo incapaces de satisfacer las necesidades de esos niños o de respetar sus derechos a la rehabilitación.

En muchos países miles de niños pasan su infancia en grandes instituciones sin ningún tipo de amor, cariño o atención personal por parte de adultos. Los niños están, en cambio, sujetos a procedimientos y rutinas administrativos y se encuentran al servicio de las exigencias de los centros en cuanto a orden, eficiencia y conformidad. La diferencia entre éste y otros modelos normales de educación y desarrollo social es considerable, representando, a la vez, la causa de problemas para la integración en la sociedad de los niños al abandonar el acogimiento institucional.

El marco legal internacional

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño proporciona un marco global para la protección de los niños contra un gran número de violaciones de sus derechos, señalando, a la vez, las premisas para un desarrollo infantil sano. Los niños tienen derecho a la protección contra abusos y abandono (artículo 19). El Estado tiene la obligación de proteger a los niños contra cualquier forma de malos tratos perpetrados por los padres u otros responsables de su cuidado y de ejecutar programas preventivos y de tratamiento al respecto. Muchos de los niños que viven en instituciones no pueden gozar de esos derechos. Existen, sobre todo en el mundo occidental, cada vez más testimonios y denuncias de abusos contra niños cometidos por el personal del centro o niños mayores. Las mismas personas a las que se ha transferido la responsabilidad de proteger a niños vulnerables pueden ser las que cometan los abusos. Las investigaciones públicas y el dictado de condenas contra miembros del personal de centros, llevados a cabo en los últimos años, han despertado un gran interés en los medios de comunicación. En muchos países no hay buenos servicios de protección infantil y el carácter cerrado de los centros dificulta enormemente la denuncia de abusos por parte de los niños y la investigación de los hechos. Incluso cuando organizaciones como Human Rights Watch denuncian abusos se adoptan muy pocas medidas para prevenir abusos en el futuro o para hacer justicia.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos jurídicos de los Derechos Humanos subrayan, asimismo, el papel a desempeñar por los padres. Los padres o, en su debido caso, la familia más cercana o los tutores legales tienen la principal responsabilidad de la asistencia y del apoyo del niño así como la responsabilidad de orientar al niño de acuerdo con el interés superior del mismo. El Estado deberá proporcionar a los padres y tutores legales la ayuda adecuada (artículos 18, 5, 3 y 27). Cuando un niño está privado de su

entorno familiar, el Estado deberá brindarle protección y ayuda especiales (artículo 20). Un niño, acogido por el Estado por razones de cuidado, protección o tratamiento, deberá tener el derecho a una evaluación regular de todos los aspectos de su situación (artículo 25). Si no hay revisión periódica de la situación del niño de acuerdo con los principios de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, se puede hablar de una ausencia de evaluación regular de la situación del niño que considere el interés superior del mismo y del de su familia, así como de una falta de planteamiento de soluciones alternativas.

Todo ello prepara el camino para una institucionalización a largo plazo.

En muchos países, las leyes que rigen la asistencia y la ayuda a niños no han sido actualizadas de acuerdo con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño, siendo dicha actualización una de las obligaciones impuestas a los Estados que han ratificado la Convención. De esa forma, las leyes nacionales sobre esta cuestión suelen ser insuficientes y no protegen a los niños de daños y riesgos.

Los desafíos para los derechos del niño y el desarrollo infantil

Los datos aportados por estudios y testimonios de los niños llevan a Save the Children a la convicción de que muchas facetas del acogimiento residencial son incompatibles con los cuatro principios básicos de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Dichos principios son fundamentales para la promoción de los derechos del niño, estableciendo estándares predominantes para la regulación de las obligaciones y responsabilidades de los Estados para con sus ciudadanos infantiles.

Acogimiento residencial y niños discapacitados

Existen muy pocos datos sobre el número de niños discapacitados que viven alejados de sus familias en hospitales, centros psiquiátricos, centros residenciales de enseñanza o en régimen de acogimiento residencial. Sin embargo, el hecho de que los niños vivan en esas instituciones no significa necesariamente que reciban una atención especializada durante las 24 horas o una educación especial. Muchas veces esos niños se encuentran en esas instituciones porque han sido rechazados por sus familias o como consecuencia de la falta de servicios comunitarios adecuados. Muchos niños discapacitados son internados en orfanatos o instituciones públicas simplemente por su condición de discapacitados y no por razones de cuidado o protección.

Las prácticas discriminatorias observadas demuestran que los principios de atención a los niños encuentran menor aplicación. Los niños discapacitados tienen, además, mayores problemas para denunciar abusos, participar en las decisiones y acceder al acogimiento en la comunidad. Ello no se debe a su discapacidad sino a la discriminación y la estigmatización que, por su parte, aumentan la probabilidad de abandono y separación y hacen más difícil la búsqueda de una solución a través del acogimiento en su comunidad. El reto para los expertos y responsables de la definición de políticas en ese campo consiste en lograr una mejor comprensión de los asuntos y problemas legales a los que se enfrentan los niños discapacitados en instituciones (algunos de ellos necesitan servicios especializados que deberán ser proporcionados en la comunidad) y en abordar el problema de la discriminación.

El principio de la no discriminación (artículo 2)

Todos los derechos se aplicarán, sin excepción ninguna, a todos los niños. El Estado tiene la obligación de proteger a los niños de cualquier forma de discriminación y de adoptar medidas positivas a favor de la promoción de sus derechos.

El principio de la no discriminación no se aplica con todo el rigor a niños que viven en régimen de acogimiento residencial. Esos niños sufren discriminación en cuanto a la educación, a oportunidades de empleo, a la vida privada, a su identidad y a las relaciones sociales. Las actitudes sociales existentes frente a niños discapacitados, niños sin recursos económicos y niños con VIH/SIDA favorecen el ingreso de esos niños instituciones en vez de buscar soluciones basadas en la comunidad. Los niños que se encuentren o hayan estado en régimen de acogimiento residencial son a menudo estigmatizados y discriminados en la escuela, por la sociedad, las organizaciones y el personal que presta los servicios. El alcance y la naturaleza de esas discriminaciones que, a su vez, pueden causar humillaciones y sufrimientos extremos, a menudo no son desvelados por los niños por miedo a recriminaciones.

Las respuestas que dan las instituciones a las necesidades de niños discapacitados, especialmente la separación en los centros, pueden estigmatizar e incapacitar aún más a los niños afectados. Los niños tienen un derecho a ser sometidos a una evaluación especializada. Por otra parte se sabe que esos servicios son a menudo centralizados y exigen periodos de acogimiento residencial como contribuciones esenciales al tratamiento de los niños afectados. Dicho acogimiento, sin embargo, deberá ser planificado y contar con un claro objetivo, no debiéndose olvidar la importancia de la participación y la integración de los niños en la sociedad.

Las niñas se encuentran expuestas a riesgos especiales en todos aquellos países en los que los padres, por razones culturales o económicas, prefieren a los niños. Ello puede llevar al abandono de niñas poco después de nacer y a su ingreso en centros institucionales. Por otra parte, las niñas sometidas a abusos sexuales u obligadas al trabajo doméstico no son reconocidas por los servicios estatales o las instituciones como personas que necesitan atención y protección, por lo que se les abandona en su sufrimiento.

El interés superior del niño (artículo 3)

Todas las acciones que se emprendan en relación con un niño deberán ser en el interés superior del mismo.

El “interés superior” engloba todas las decisiones que afecten a niños y niñas. En todas las acciones, emprendidas por el Estado, las autoridades o instituciones privadas relacionadas, que impliquen a niños, el interés superior del niño deberá tener consideración principal antes de la toma de cualquier decisión que afecte a los niños. A la hora de movilizar y asignar recursos, los niños deberán gozar de una consideración especial.

A menudo nos encontramos ante la falta de un proceso legal apropiado que regule el recurso al acogimiento residencial y que asegure a la vez la aplicación del principio del “interés superior del niño”. Como consecuencia puede ocurrir que las decisiones acerca del ingreso de niños en centros de acogida y de su abandono

sean tomadas por personas que no cuentan con la autoridad legal necesaria ni con conocimientos sobre las consecuencias a largo plazo de su decisión.

Los derechos del niño a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6)

Cada niño tiene derecho a la vida. El Estado tiene la obligación de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño.

Uno de los conceptos básicos de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño parte de la premisa de que todos los niños deberán poder desarrollar plenamente sus capacidades y recibir el apoyo para ello. La comprensión del desarrollo del niño como proceso y los conocimientos acerca del mismo son factores muy importantes para entender el significado real de los derechos del niño y para poder participar en la toma de decisiones sobre el acogimiento residencial, basadas en los principios de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. El área del desarrollo infantil se ocupa del proceso de crecimiento y desarrollo desde el nacimiento hasta alcanzar la edad adulta y del estudio de las influencias de experiencias vitales y del entorno cultural y social en el niño. El ingreso en lo que se puede convertir en un acogimiento residencial de por vida es a menudo, por ejemplo, una respuesta a una necesidad urgente determinada, sin que se realice una evaluación global de la situación del niño y sin que se examinen otras soluciones alternativas. Los niños pueden no estar preparados en absoluto para el ingreso y encontrarse abandonados de repente por sus cuidadores, lo que puede traer consecuencias de por vida en lo relativo a su capacidad de confiar en otras personas.

El fracaso de los sistemas de protección social

Los Estados fracasan a menudo a la hora de proporcionar protección social a niños que viven en la pobreza, siendo esa circunstancia una razón muy frecuente para el ingreso del niño al régimen de acogimiento residencial. En Zimbabue, por ejemplo, la incapacidad de la familia de pagar los costes para la escuela supone a menudo un factor crítico.¹⁶ El ingreso de un niño en instalaciones de acogimiento residencial con el único objetivo de mejorar la calidad de su asistencia es un abuso de sus derechos. En casos de necesidad de ese tipo, la familia del niño deberá recibir recursos para poder mejorar la ayuda material para el niño. Han de establecerse mecanismos para garantizar viabilidad de la transferencia de recursos del acogimiento residencial al acogimiento basado en la familia.

La falta de estándares y directrices

En muchos países no hay estándares vinculantes que rijan el funcionamiento de los centros de acogida de niños. Los gobiernos no llegan a registrar y regular a las organizaciones, a supervisar el cumplimiento de los estándares ni a inspeccionar las instituciones que proporcionan asistencia a niños. Se han hecho pequeños esfuerzos para recopilar informaciones sobre recursos, la calidad del personal y las condiciones materiales. Esas condiciones materiales de una institución de acogimiento residencial, como, por ejemplo, comida, refugio, ropa, educación e higiene, pueden variar dentro de un mismo país y a lo largo del tiempo. Si el acogimiento residencial ofrece mejores condiciones materiales de ayuda que las de los hogares comunes, los niños o los padres pueden llegar a considerar el acogimiento residencial como la mejor opción o estar convencidos que dicho acogimiento está en el interés del niño, sobre todo en lo que se refiere a la esperanza de que el niño reciba educación. En países pobres, dicha circunstancia

puede causar ingresos inapropiados y convertirse en un factor decisivo para una institucionalización a largo plazo y la pérdida paulatina de contacto con el entorno familiar. En instalaciones con pocos recursos financieros y mala gestión que proporcionan, a su vez, unas condiciones materiales muy deficientes de atención, el frío y las enfermedades son la principal causa de mortalidad.

Las consecuencias de la institucionalización

Los regímenes institucionales se determinan por muchos factores, que a menudo tienen que ver con su tamaño, su entorno físico, el número, las capacidades y los conocimientos del personal y el número, las edades y el sexo de los niños. Con frecuencia las necesidades del régimen se convierten en dominantes, descuidándose los derechos de cada niño como individuo. El concepto del desarrollo de capacidades del niño es una de las características principales del artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. De acuerdo con ese concepto se deberán tomar en consideración la edad y la madurez del niño a la hora de determinar el alcance de la autodeterminación y libertad del niño. La institucionalización está minando casi por completo ese concepto, ya que supone un proceso de pérdida de independencia y autonomía como consecuencia del sistema totalitario de atención.

La calidad de vida

La calidad de vida de los niños institucionalizados puede, en lo que se refiere a su desarrollo y bienestar, verse influenciada negativamente por una serie de factores. Los factores que se han observado con mayor frecuencia son:

- la capacidad reducida de crear uniones personales seguras y duraderas y el acceso reducido a personas con un interés personal real por los problemas y los progresos del niño
- hacinamiento y falta de intimidad
- la posibilidad limitada o inexistente de mantener el contacto con miembros de la familia y amigos
- estigmatización dentro de la comunidad local
- selección restringida de amigos, especialmente procedentes de fuera de la institución
- la imposición de creencias religiosas contrarias a su tradición familiar
- la falta de preparación para la vida futura al abandonar la institución. Los recursos para ayudarles a encontrar alojamiento y empleo, a establecer relaciones y a tener acceso a los servicios pueden resultar insuficientes. La persona joven puede tener o no la posibilidad de seguir en contacto con la institución.

Los costes del acogimiento

El acogimiento residencial es un recurso muy costoso. El hecho de asegurar que los niños sólo sean ingresado en esas instituciones si dicho ingreso represente el interés superior del niño, debería, de alguna manera, contribuir a reducir los costes de los servicios sociales y liberar recursos destinados a niños que realmente necesiten ese tipo de acogimiento y a aquellos niños que precisen ayudas para

poder seguir viviendo con sus familias. El acogimiento institucional de niños puede resultar per cápita hasta 12 veces más caro que las opciones de acogimiento en la comunidad.¹⁷

La participación (artículo 12)

Las niñas y los niños tienen el derecho de ser involucrados en la toma de decisiones que les afecten.

Por lo general, los niños no participan en las decisiones sobre su ingreso al régimen de acogimiento residencial o su salida del mismo, ni tampoco en las decisiones relacionadas con su estancia en el centro. Puede que los niños no sepan por qué han sido ingresados; puede que hayan sido engañados o que ignoren el acuerdo alcanzado entre sus padres o familiares y la institución de acogida.

El artículo 12 obliga a los Gobiernos a garantizar que los puntos de vista de los niños sean escuchados y tomados en consideración a la hora de tomar decisiones en todas aquellas materias que afecten sus vidas. Los niños de cualquier edad deben tener el derecho de expresar su opinión en la forma más cómoda para ellos. Las entidades responsables de la toma de decisiones, otras instituciones y las familias deben escuchar a los niños y tomar en cuenta, de acuerdo con la edad y la madurez del niño, sus puntos de vista. Los adultos no siempre saben lo que es importante para los niños. Estudios realizados en Malawi, por ejemplo, indican que, en relación con el acogimiento familiar informal, los niños prefieren estar en sitios donde sientan que se les quiere y que reciben los mejores cuidados, mientras que los padres y otros adultos dan prioridad a factores económicos a la hora de tomar decisiones. Sólo en muy pocas ocasiones, los adultos consultan a los niños.¹⁸ Para poder tomar decisiones, los niños deberán gozar del derecho de recibir información relevante en una forma comprensible para ellos.

Según varias fuentes de documentación e investigación, las observaciones propias de Save the Children y sus conocimientos adquiridos a través de los testimonios transmitidos por los niños se puede constatar que los factores señalados a continuación se encuentran a menudo en conflicto con los derechos del niño y pueden tener serias consecuencias para su desarrollo.

¿Por qué crecen niños fuera de su entorno familiar?

Existen muchos factores actuando, a menudo, a modo de sinergia, que impiden a los niños vivir en casa con su familia. Esos mismos factores, situados a niveles superiores, afectan a los recursos y capacidades del Estado para el desarrollo de una amplia gama de servicios de bienestar, ayuda y protección infantiles. Cuando los recursos son limitados, éstos se utilizan, en general, para abastecer centros de rescate, refugios o asilos para niños, en vez de proporcionar ayuda para que los niños puedan permanecer al cuidado de sus familias.

El entorno socioeconómico

- La globalización, los mercados protegidos y el peso de la deuda generan movimientos migratorios y desempleo, incrementando, a la vez, el número de familias que viven en la pobreza y separados.
- La rápida urbanización, carente de planificación, crea una presión sobre las familias y los servicios sociales.
- La pandemia del VIH/SIDA se está expandiendo y se seguirá divulgando en mayor medida aún, dejando a millones de niños sin padres y madres y, posiblemente, sin muchos de sus familiares. Se estima que en 2010 alrededor de 25 millones de niños de menos de 15 años habrán perdido a su madre o a su madre y a su padre.
- Los conflictos armados, que pueden durar muchas décadas, destruyen las estructuras familiares como consecuencia de muertes, desapariciones, movimientos migratorios y la separación involuntaria de niños de sus padres. A menudo se destruyen las relaciones entre las personas en las comunidades, sus valores tradicionales y con ello los sistemas de ayudas existentes en las comunidades.
- El denominador común de muchas de las familias afectadas por esos factores es la pobreza cada vez más acuciante. Las familias se enfrentan de diferentes maneras a situaciones en las que sus medios de vida están amenazados. Los niños pueden ser mandados a casa de familiares mejor situadas o animados a buscar trabajo como personal doméstico. Niños de mayor edad pueden tomar la decisión de trabajar en la calle y, más tarde, irse alejando paulatinamente de sus hogares. Hay que subrayar que aquellos niños cuyas familias, por la razón que sea, ya no se pueden hacer cargo de ellos, están expuestos en mayor medida al riesgo de ser víctimas del tráfico de personas, de explotación, de trabajo forzoso y del reclutamiento forzoso así como a sufrir todas las consecuencias negativas que esos abusos conllevan.

Factores determinantes a nivel de la familia

Según la experiencia de Save the Children, las principales razones familiares por las que niños crecen fuera del seno familiar suelen ser:

- la muerte o la desaparición del padre o de la madre o de ambos, o de los cuidadores; como, por ejemplo, la muerte de los padres como consecuencia de conflictos armados o la separación producida durante la huida.
- El divorcio, la separación y un segundo matrimonio de los padres.
- A menudo, los hijastros no son aceptados por las nuevas parejas.
- La migración de las madres en busca de empleo.
- La pobreza
- El comportamiento del niño y dificultades en la relación con él
- La discriminación, especialmente en cuanto a discapacidades y el sexo.
- Abuso y abandono del niño dentro de la familia; abuso de alcohol y drogas
- La incapacidad de los padres o de la familia para proporcionar cuidados y ayuda.

¿Qué ocurre con los niños que no pueden vivir en casa con su familia?

El tipo de ayuda que reciban los niños está definido más por el entorno externo que por el respeto del interés superior del niño. Las ayudas y los servicios que obtengan los niños dependen en gran medida del entorno socioeconómico y cultural en el que vivan. Puede que algunos niños, como, por ejemplo, niños “sin techo”, niños de la calle y niños trabajadores no reciban ningún tipo de ayuda. Algunas familias pueden recibir ayudas de los sistemas de protección social con el fin de poder seguir manteniendo a sus hijos. Otras familias, sin embargo, llevan a los niños directamente a asilos infantiles, a casas de familiares o amigos, los entregan para realizar trabajos domésticos o permiten incluso el tráfico de niños. En otros países, el Estado acoge a un niño en el régimen de acogimiento y ayuda públicos si está comprobada la necesidad del niño de recibir cuidados y protección ha quedado. Una vez que el niño se encuentre bajo los cuidados públicos, el Estado deberá decidir el lugar más adecuado para la vida del niño. Ese lugar puede ser una institución o el hogar de una familia dentro de la comunidad.

¿Por qué está tan extendido el acogimiento residencial?

Desgraciadamente hay que constatar que muchas políticas sociales nacionales no son compatible ni con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ni con las buenas prácticas de la ayuda y asistencia a niños. Dichas políticas suelen basarse, más bien, en obsoletos sistemas legales y de asistencia a niños. La política social, junto con actitudes y tradiciones arraigadas en la sociedad, parecen ser los factores determinantes a la hora de decidir sobre la ayuda y el acogimiento. En muchos países, el acogimiento residencial es, debido a razones históricas, religiosas o políticas, el recurso preferido o único de ayuda y asistencia a niños que no crecen dentro de su familia. En los países socialistas o en los antiguos países socialistas, los niños han estado bajo los cuidados del Estado para el bien colectivo, para aliviar molestos problemas de asistencia y ayuda infantil y para facilitar el pleno empleo. En otros países, las instituciones servían para proporcionar educación religiosa o laica a niños huérfanos pobres o como medio para controlar comportamientos problemáticos o perversos que el Estado quería eliminar de la sociedad. El interés superior del niño como individuo ha quedado subordinado a las necesidades de la sociedad y al bien común.

La utilización generalizada del recurso de acogimiento residencial se sostiene a menudo por la convicción de que si los niños son alejados de influencias perjudiciales de sus hogares o de su entorno y sometidos a educación y disciplina estricta, de alguna manera, se convertirán en “ciudadanos modelo”. Otros piensan que es una salida de la pobreza, al disfrutar un mayor nivel de vida en los asilos de niños, que traerá beneficios duraderas para el niño y la sociedad. Investigaciones recientes sobre el desarrollo infantil, las consecuencias de pérdida, separación e institucionalización para los niños, sin embargo, han puesto en tela de juicio esas afirmaciones.

En muchos países no hay tradición de cuidar a niños que no estén relacionados con la familia por parentesco. Es decir, no se practica el acogimiento de hijos no biológicos, por lo que el acogimiento residencial representa la única alternativa. Cuando están creados los establecimientos para el acogimiento residencial y respaldados por la política, leyes y sistemas para la prestación de servicios, es más

difícil cambiarlos y adaptarlos a nuevas funciones de acuerdo con los nuevos conocimientos sobre el interés superior del niño. Las instituciones consolidan su existencia además por el hecho de proporcionar empleo y, a menudo también, alojamiento, sobre todo a mujeres en zonas con altos índices de desempleo.

¿Qué conclusiones podemos sacar de las experiencias adquiridas a través de programas y de las investigaciones?

No existen datos globales fiables sobre el número de niños que se encuentran actualmente en régimen de acogimiento residencial. Estimaciones hablan de hasta 8 millones de niños¹⁹ que viven en esa situación, sin embargo su número puede ser aún mucho más elevado. Es posible que los gobiernos no sepan exactamente cuántos centros de acogida han sido creados en el territorio nacional, cuántos niños hay en esos centros y cuáles son las razones de su ingreso. Las informaciones disponibles muestran la existencia de grandes diferencias en cuanto al porcentaje de niños que se encuentran en instituciones de los diferentes países, la duración de su estancia y las circunstancias personales que llevaron a su ingreso.

De las pocas estadísticas disponibles y basados en observaciones directas podemos constatar que en muchos países el ingreso en centros de acogida sigue siendo la principal estrategia para asumir la asistencia a niños separados de sus padres. Ese es sobre todo el caso de los países de Europa central y oriental y de los países de la antigua Unión Soviética en los que la transición a la economía del mercado ha llevado a un incremento del número de niños ingresados en el régimen de acogimiento residencial por razones relacionadas con la pobreza. Según datos de UNICEF, en Bulgaria y Rumanía, países con los índices de acogimiento público más altos, el número de niños en acogimiento público y residencial ha aumentado entre 1990 y 1995 en un 39 y 26 por cien respectivamente.

Actualmente hay más de 1 millón de niños en régimen de acogimiento público en los 18 países supervisados en ese sentido por UNICEF.²⁰ Esa cifra se ha incrementado en 50.000 desde 1989. En Rusia, el 1 por cien de los niños se encuentran en acogimiento residencial. Esos niños viven en la mayoría de los casos en grandes y extensas instituciones: asilos de niños, orfanatos, centros para personas y/o niños discapacitados y hospitales. En ocho de los 18 países supervisados – Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Estonia, Letonia, Belarus, Rusia y Ucrania – el número de niños menores de tres años que han sido ingresados en asilos de niños se ha incrementado en más del 20 por cien desde 1989. En algunos casos, los aumentos han sido muy pronunciados: entre un 35 y 45 por cien en Rumanía, Rusia y Letonia, y más del 75 por cien en Estonia. Esa tendencia es altamente preocupante y contraria a todas las intenciones políticas expresadas.

China, en cambio, tiene menos niños en régimen de acogimiento residencial que lo que su tamaño podría hacer suponer.²¹ Cifras de 1993 señalaban que China contaba en ese año con tan sólo 63 orfanatos registrados. Sin embargo, menos de la mitad de los niños chinos acogidos en instituciones se encuentran en unidades especiales para niños. Todavía es posible encontrar a niños ingresados en instituciones conjuntamente con adultos discapacitados, enfermos mentales y personas mayores.

En África, los conflictos armados y la pandemia del VIH/SIDA han llevado a un incremento del número de niños en orfanatos y a una mayor demanda de acogimiento residencial para el creciente número de niños sin ayuda y asistencia familiares. Estimaciones recientes hablan de alrededor de 34 millones de huérfanos menores de 15 años en los países de África subsahariana, lo que equivale al 12 por ciento de la población infantil de esa región. En los países más afectados del sur del continente africano, hasta una cuarta parte de todos los niños serán huérfanos en 2010.²² No obstante, estudios efectuados al respecto han demostrado que muchos de los niños ingresados en orfanatos en realidad no son huérfanos. En Uganda, la información más completa sobre las instituciones se ha podido recopilar a través de un estudio realizado por el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Save the Children en 1997.²³ El descubrimiento más importante fue que, en contra de que se suponía a nivel popular, un 85 por cien de los niños tenía familiares identificables y de paradero conocido.

En Liberia²⁴, después de siete años de guerra civil, hasta 2.500 niños separados de sus familias han sido ingresados en “orfanatos”. En 1989 existían en Liberia tan sólo cuatro orfanatos y un centro de Aldeas Infantiles SOS. Sin embargo, existía una gran preocupación por las necesidades de tantos niños. A finales de 1995 hubo 24 orfanatos acreditados tan sólo en Monrovia, y en 2001²⁵ Liberia contó con un total de 117 orfanatos en los que se acogieron 8.168 niños. Muchos de esos orfanatos son gestionados por grupos religiosos.

Los datos que se pueden desprender de un estudio sobre la situación en Oriente Medio²⁶ indican una extendida utilización del acogimiento residencial. En el Líbano ese número es sorprendentemente alto: allí se encontraron 25.170 niños en régimen de acogimiento residencial (entre 1999 y 2000), sin contar a los 5.708 niños atendidos en centros de día y de noche para necesidades especiales. El número total de niños en instituciones residenciales en el Líbano se eleva a 43.096. En dicho concepto se incluyen también los reformatorios y centros de formación profesional. En Marruecos se encontraron, de acuerdo con los datos proporcionados por los líderes religiosos, 31.600 personas en instituciones residenciales durante los años 2000-2001. Se estima que en el periodo de 1999 a 2000 el número de niños en régimen de acogimiento residencial se elevaba a 25.317.

Algunas organizaciones como Aldeas infantiles SOS están especializadas en proporcionar acogimiento residencial. SOS²⁷ trabaja en 131 países y territorios, según datos de marzo de 2001. Alrededor de 49.000 niños y jóvenes están creciendo en 423 Aldeas infantiles SOS y en 312 instalaciones residenciales SOS para jóvenes en todo el mundo. El número de niños que ellos atienden en régimen de acogimiento residencial es cinco veces mayor que el número de niños atendidos de esta forma por las autoridades locales en Inglaterra.²⁸ Las acciones emprendidas últimamente por SOS con el fin de investigar opciones de asistencia basadas en las comunidades son alentadores, al igual que la aparición de buenas prácticas de desinstitucionalización de niños en orfanatos, como por ejemplo en Etiopía.²⁹

Acogimiento en la comunidad

Aunque el derecho de los niños a crecer en un entorno familiar parece ser universalmente aceptado, existen importantes desafíos para conseguir que dicho derecho se pueda cumplir en niños sin familiares vivos. Existen grandes dificultades a la hora de movilizar a la voluntad política y recursos financieros y humanos para el desarrollo real de alternativas al acogimiento residencial. Aunque existe una serie de ejemplos a pequeña escala de ayuda a familias que atienden y cuidan a niños, dichas ayudas suelen ser financiadas por ONGs y congregaciones religiosas que, al igual que muchos asilos de niños, están luchando por encontrar fondos y mantener el compromiso de los donantes a lo largo del tiempo. La creciente demanda causada por la pandemia del VIH/SIDA está inundando todos los sistemas de asistencia.

Aunque la adopción y el acogimiento familiar formal (es decir, acuerdos de acogimiento familiar basados en contactos con las autoridades del bienestar infantil o, a veces, con ONGs) representan posibles alternativas, necesitan, a su vez, la implementación profesional de un sistema que se base en las leyes con el fin de prevenir abusos, algo que muchos países no pueden garantizar. Existe, además, el gran desafío de prevenir el surgimiento de los principales factores que llevan a los padres a abandonar o a entregar a sus hijos. El aumento de la mortalidad relacionada con el SIDA no podrá sino potenciar la presión existente en lo que se refiere a la asistencia a niños.

Los países en transición no disponen de los medios suficientes para gestionar y mantener sus asilos de niños. A la vez se está registrando una creciente demanda de plazas para niños cuyas familias viven en la pobreza. Aunque algunos países del Centro y del Sureste de Europa han dado pasos hacia la implementación de programas de acogimiento familiar, dicha circunstancia no ha llevado a una reducción del número de niños en régimen de acogimiento residencial, ya que a menudo sólo se traslada a niños al régimen de acogimiento familiar cuando las capacidades de los centros de acogimiento residencial están agotadas. En situaciones de conflicto (por ejemplo, en Ruanda o en la ex Yugoslavia) y en países especialmente afectados por la epidemia de VIH/SIDA, los gobiernos y las ONG están promoviendo proyectos de acogimiento familiar formal por no familiares. En este contexto están planteado una serie de cuestiones, como por ejemplo:

- la duración del régimen de acogimiento
- los derechos del niño, las responsabilidades de los padres de acogida y las obligaciones frente a la familia biológica, si ésta puede ser localizada
- quién deberá tomar las decisiones en nombre del niño sobre un posible reingreso
- temas relacionados con herencia, la utilización del nombre y la nacionalidad aún requieren de una solución legal (en muchos casos se trata de adopciones *de facto*)
- el control esperado y necesitado por los organismos de acogimiento familiar
- el pago continuado de cualquier subsidio
- las obligaciones de los organismos de acogimiento familiar, muchos de los cuales sólo disponen de una financiación a través de donantes
- el desafío para conseguir sostenibilidad a través de proyectos que generen ingresos

- la responsabilidad del Estado frente a los niños afectados
- cuál es la mejor forma de involucrar a los niños en la decisión sobre un acuerdo de acogimiento familiar
- cómo tratar la preocupación por la salud de los padres de acogida designados en contextos de alta mortalidad de adultos.³⁰

Unas prácticas variables y débiles políticas de asistencia y marcos legales respaldan el punto de vista de Save the Children según el cual no es fácil encontrar soluciones para niños que no viven dentro de un entorno familiar. Aunque dicho hecho representa un gran desafío para nosotros, hemos de incrementar nuestros esfuerzos para encontrar alternativas al acogimiento residencial de niños. A través de la destinación de recursos hacia la creación de capacidades para el acogimiento dentro de las comunidades y el mantenimiento de la vigilancia frente a abusos contra los derechos del niño, más niños podrán seguir dentro del entorno protector de la familia, siendo el acogimiento residencial el último recurso.

NOTAS

¹ David Tolfree (1995) *Roofs and Roots: The care of separated children in the developing world* [“Techos y raíces: El cuidado de niños separados en el mundo en desarrollo”] London, Save the Children Reino Unido.

² Sayyid S Bukenya, *Children in Residential Care Prevention: Social policy strategy. The Uganda experience* [Los niños en acogimiento residencial preventivo: Una estrategia de política social. La experiencia de Uganda.] Kampala, Uganda, Inspector de Asilos de niños y recién nacidos, Departamento de Asistencia y Protección infantil, Ministerio de Asuntos del género, de Trabajo y de Desarrollo social, Abril de 1999.

³ Reconocemos que el término “acogimiento familiar” (*en inglés: fostering*) tiene connotaciones legales y occidentales que en muchos contextos de desarrollo no pueden aplicarse. El término “acogimiento familiar informal” (*en inglés: informal fostering*) sería más apropiado para casos en los países de África subsahariana, en los que las familias extensas acogen a niños huérfanos. Nosotros utilizamos ese término para referirnos al acogimiento de un niño por un adulto distinto a los padres biológicos. Aplicando esa definición se puede decir que un promedio del 10 o 15 por cien de todos los niños menores de 15 años de África subsahariana son acogidos por la familia, es decir, no viven con ninguno de sus padres biológicos. (Roeland Monasch, *The Situation of Orphans in a Region Affected by AIDS* [La situación de los huérfanos en una región afectada por el SIDA] Documento presentado a las Consultaciones técnicas de la Agencia Internacional UNAIDS sobre el desarrollo de indicadores para niños afectados y vulnerables a causa del VIH/SIDA, Gaborone, 2-4 de abril de 2003).

⁴ Propuesto a UNAIDS (en abril de 2003) como indicador común para la evaluación de progresos hechos a nivel nacional en respuesta a la Declaración de las Naciones Unidas sobre el compromiso frente a VIH/SIDA.

⁵ Chris Desmond (2002) La evaluación económica de modelos de asistencia a niños huérfanos y vulnerables. Agosto de 2002. Documento preparado para Family Health International, borrador.

⁶ Gillian Mann (2003) *Family Matters: The Care and Protection of Children Affected by HIV/AIDS in Malawi* [Asuntos de familia: La atención y protección de niños afectados por VIH/SIDA en Malawi], Save the Children Suecia, Estocolmo

⁷ UNICEF (2002) *Principles to Guide Programming for Orphans and other Children Affected by HIV/AIDS*, [Principios para la elaboración de programas a favor de niños huérfanos y otros niños afectados por VIH/SIDA], de próxima aparición en la colección de Buenas Prácticas de UNAIDS.

⁸ China, Sri Lanka, Bulgaria, Ruanda, Mozambique, Eritrea, Etiopía y Uganda.

⁹ Mann, obr. Cit. El trabajo realizado por el programa COPE de Save the Children Estados Unidos en Malawi es muy importante en ese punto. Véase: Williamson, J., Donhaue, J. (1998) *Community mobilization to address the impact of AIDS: A review of the COPE II in Malawi* [La movilización de la comunidad para afrontar las consecuencias del SIDA: Un análisis del COPE II en Malawi], Lilongwe. Véase también Grainger, C., Webb, D., Elliott, L. (2001) Los niños afectados por VIH/SIDA: Derechos y Respuestas en el mundo en desarrollo, documento de trabajo número 23, Save the Children Reino Unido, Londres

¹⁰ Ruanda, Etiopía, Eritrea, Mozambique, Sri Lanka, China y la antigua Yugoslavia

¹¹ República Democrática del Congo, Uganda, Sri Lanka, Eritrea, Liberia y Sierra Leona

¹² Mongolia, Vietnam, India y China

¹³ *Young People Leaving Care* [Jóvenes que abandonan el régimen de acogimiento] Documento de posicionamiento de SC Reino Unido, Junio de 1995

¹⁴ Niños en instituciones de acogimiento residencial: Egipto, Líbano y Marruecos; Informe regional de investigación de SC Reino Unido, 22 de marzo de 2001, presentado por Hala Ghosheh, coordinador de investigación

¹⁵ E. Jareg, *Follow-up: After 10 Years of Community-based Foster Homes in Ethiopia [Seguimiento: 10 años desde la fundación de casas de acogida familiar dentro de la comunidad en Etiopía]* SC Noruega

¹⁶ Greg Powell, comunicación personal

¹⁷ Chris Desmond, 2002, obr. cit.

¹⁸ Mann, 2003, obr. cit.

¹⁹ David Tolfree, 1995, obr. cit.

²⁰ Niños en Peligro en Europa Central y Oriental: Peligros y esperanzas – Resumen, Estudios sobre economías en transición. Informe de observación regional, nº 4, Centro Internacional de desarrollo infantil, UNICEF, Florencia, Italia

²¹ Save the Children (1996): *Children in Care [Niños en acogida]*, Pekín, Programa para China de Save the Children

²² UNAIDS/USAID (2002) *Children on the Brink [Niños en el límite]*, Nueva York

²³ Taller sobre niños y estrategias de promoción del acogimiento en comunidad de niños vulnerables, Kigali, 28-31 de marzo de 2001. Presentación de la experiencia de Uganda por Haji Sayyid Bukenya, Director superior de vigilancia (Inspector de asilos de niños y recién nacidos), Ministerio de Asuntos de género, de Trabajo y de Desarrollo Social

²⁴ Informe del encuentro subregional convocado por la Alianza Internacional de Save the Children: La institucionalización de niños durante y después de conflictos, 4-6 de mayo de 1998, Abidján, Côte d'Ivoire.

²⁵ Grupo de proyecto de la red de protección, Julio de 2002, 1ª fase, Informe

²⁶ Véase nota 14.

²⁷ Estadísticas de las instalaciones de SOS Aldeas infantiles en todo el mundo, <http://www.sos-kd.org/who/statistics/index.htm>

²⁸ La capacidad total de todos los centros era de 9.164 plazas en 2000. Comparado con las 10.869 plazas existentes en 1997, representa una reducción de un 16%. Sección de Estadística, Departamento de Sanidad, 29 de marzo de 2001. Boletín 2001/9.

²⁹ Gebru, M., Atnafou, R. (sin fecha) La transición del acogimiento institucional de huérfanos hacia un acogimiento en la comunidad: La experiencia de la Asociación Jerusalén asilos de niños de Etiopía. En alerta por los huérfanos: Perspectivas internacionales para niños abandonados a causa del VIH/SIDA. Francois-Xavier Bagnoud, Boston

³⁰ Para más experiencias sobre ese tema véase Gilborn, L.Z., Nyonyintot, R., Kabumbuli, R., Jagwe-Wadd, G. (2001) Establecer una diferencia para niños afectados por SIDA: recomendaciones básicas como resultado de investigaciones de actividades en Uganda, Programa Horizontes, Universidad Makere, Uganda.

Más de 8 millones de niños en todo el mundo viven en régimen de acogimiento residencial. Los problemas socioeconómicos, la pobreza, las migraciones, el VIH/SIDA y los conflictos armados son algunas de las causas que minan la capacidad de las familias para atender y educar a sus hijos.

En el mundo occidental siguen produciéndose casos de malos tratos a niños en centros de acogida que pueden tener importantes consecuencias para los menores.