

AVANZANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN

de las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”



En alianza con



Con el apoyo de



COPYRIGHT

© Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS) de la Universidad de Strathclyde; Servicio Social Internacional (SSI); Oak Foundation; Aldeas Infantiles SOS Internacional; y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 2012

Publicado por:

The Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland
(CELCIS)
University of Strathclyde
141 St James Road
Glasgow
G4 0LT
Escocia, Reino Unido

El material en este manual ha sido encargado por el SSI, Oak Foundation, Aldeas Infantiles SOS Internacional y UNICEF. Los contenidos no reflejan necesariamente las políticas o las opiniones de estas organizaciones.

Las denominaciones utilizadas y la presentación del material en este manual no implican, por parte de las organizaciones encargadas o de los autores, la manifestación de cualquier opinión relativa al estatus jurídico de cualquier país o territorio, o a sus autoridades o límites fronterizos.

Cualquier parte de este manual puede reproducirse con los créditos apropiados.

La imagen de portada (al centro) y todas las demás indicadas cuentan con los derechos de autor de Maureen Anderson y no pueden reproducirse por separado.

La autorización para la traducción de todo o cualquier parte de este manual debería obtenerse a través del SSI:

Servicio Social Internacional
Quai du Seujet 32
1201 Ginebra
Suiza

ISBN

978-0-947649-94-4

Autores:

Nigel Cantwell, Jennifer Davidson, Susan Elsley, Ian Milligan y Neil Quinn

Mencionar como:

Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012). Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños" Reino Unido: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.

www.directricescuidadoalternativo.org

PRÓLOGO

La situación de los niños privados de cuidado parental ha sido un tema de preocupaciones constantes y serias expresadas por el Comité de los Derechos del Niño durante sus dos décadas de labor en el monitoreo y la promoción de la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta preocupación no solo se refleja en las conclusiones del Comité al examinar el cumplimiento con las disposiciones del tratado por parte de los distintos Estados, sino que también se evidenció claramente y en términos globales cuando decidió dedicar su Día anual de Debate General a esta cuestión en el año 2005.

Las preocupaciones del Comité se fundamentan en una variedad de factores. Estos incluyen:

- las altas cifras de niños que ingresan a las modalidades alternativas de cuidado en muchos países, demasiado a menudo fundamentalmente por causa de pobreza material en su familia,
- las condiciones bajo las cuales se proporciona el acogimiento, y
- la baja prioridad que se puede prestar a responder adecuadamente a estos niños, los cuales, sin la protección principal normalmente garantizada por los padres, se encuentran particularmente vulnerables.

Las razones por las cuales los niños se encuentran en las modalidades alternativas de cuidado son muy diversas, y abordar estas distintas situaciones – de manera preventiva o reactiva – también requiere el establecimiento de un abanico de medidas. Mientras que la Convención dispone las obligaciones fundamentales del Estado al respecto, no proporciona orientaciones significativas para su cumplimiento.

Es por ello que, desde el inicio de la iniciativa en el año 2004, el Comité brindó su apoyo incondicional a la idea de desarrollar las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* que recibirían la aprobación de la comunidad internacional al más alto nivel.

La aceptación de las *Directrices* por la AGNU en el año 2009 señaló el acuerdo general de todos los gobiernos de que las “pautas adecuadas de orientación política y práctica” que disponen están bien fundamentadas y son convenientes. Desde entonces, el Comité ha estado haciendo pleno uso de los principios y de los objetivos establecidos en las *Directrices* al momento de examinar los informes de los Estados Partes de la Convención y de elaborar sus observaciones y recomendaciones a los mismos.

Como con todos los estándares y principios acordados a nivel internacional, sin embargo, la prueba real se encuentra en la determinación de la manera mediante la cual pueden convertirse en una realidad en todo el mundo para aquellos en los cuales están enfocados – en este caso, los niños sin, o en riesgo de perder, el cuidado parental. El identificar estas medidas significa, ante todo, comprender las implicancias de las “pautas de orientación política” propuestas en las *Directrices*, y luego concebir las formas más efectivas y viables de cumplir con sus requisitos. Además, de manera importante, las *Directrices* en ningún caso se dirigen únicamente a los Estados: deben ser tomadas en cuenta por cualquiera, en cualquier nivel, que esté implicado, de alguna manera, en cuestiones y programas relativos a la prestación de modalidades alternativas de cuidado de los niños.

Aquí es donde interviene el manual *Avanzando en la implementación*. Como lo sugiere su título, este manual pretende justamente asistir a todas aquellas partes interesadas en los avances de la implementación, explicando los puntos claves de las *Directrices*, especificando el tipo de respuestas exigidas en materia de políticas, y describiendo ejemplos “prometedores” de esfuerzos ya emprendidos para aplicarlas en distintas comunidades, países, regiones y culturas.

Felicito a todas las organizaciones y personas que han contribuido a la realización de *Avanzando en la implementación*. Este manual es, claramente, una herramienta importante para informar e inspirar a los profesionales, las organizaciones y los gobiernos en todo el mundo que pretenden proporcionar las mejores soluciones posibles con un enfoque de derechos y el mejor acogimiento a los niños.



Jean Zermatten
Presidente del Comité de los Derechos
del Niño de las Naciones Unidas
31 de octubre de 2012

RECONOCIMIENTOS

La investigación, colaboración y consulta para este proyecto implicaron a muchos aliados y colaboradores, y los autores desean expresar sus más sinceros agradecimientos a todos aquellos que ayudaron en la realización de este trabajo.

En primer lugar, agradecemos a los integrantes del Grupo de Trabajo sobre los niños sin cuidado parental del Grupo de ONGs para la Convención sobre los Derechos del Niño, que iniciaron este proyecto con ambición.

Los integrantes del **Comité conductor** guiaron la visión de este proyecto, y proporcionaron orientaciones en todo el proceso. Ayudaron a identificar orientaciones importantes en materia de políticas, los ejemplos de “prácticas prometedoras” y otros recursos claves; facilitaron el contacto entre el equipo del proyecto y una amplia variedad de expertos, de redes profesionales internacionales, y de contactos regionales claves; y supervisaron el proceso de evaluaciones de campo.

Agradecemos, por lo tanto, particularmente a Mia Dambach (SSI); Alan Kikuchi-White (Aldeas Infantiles SOS Internacional); Emily Delap (Family for Every Child); Amanda Cox (Family for Every Child); Megumi Furubayashi (ATD Cuarto Mundo); Janet Nelson (ATD Cuarto Mundo); Peter Gross (UNICEF); Matilde Luna (RELAF); Mara Tissera Luna (RELAF); Kathleen Riordan (Better Care Network) y Séverine Chevrel (Better Care Network).

Los principales donantes del proyecto permitieron que esta visión se convirtiera en una realidad, y reconocemos y agradecemos el apoyo financiero del Servicio Social Internacional (SSI); Oak Foundation; Aldeas Infantiles SOS Internacional y UNICEF.

Fondos adicionales del Grupo de ONGs para la Convención sobre los Derechos del Niño, de Save the Children y del U.S. President’s Emergency Plan for AIDS Relief a través de USAID han permitido la amplia difusión de este proyecto y valoramos su apoyo.

También estamos agradecidos con las **numerosas personas** que han contribuido con su tiempo y experticia para proporcionar retroalimentación y/o revisar secciones de borradores anteriores: Benyam Dawit Mezmur (Universidad

del Cabo Occidental y Universidad de Adís Abeba); Brussels Mughogho (Family for Every Child Malawi); Bill Bell (Save the Children, Reino Unido); Delia Pop (Hope and Homes for Children); Diane Swales (UNICEF, Asia Oriental y el Pacífico); Ghazal Keshavarzian (Maestral International); Jean-Claude Legrand (UNICEF); Jenny Degeling (Departamento del Procurador General, Australia); John Pilkington (Universidad de Queen en Belfast); John Williamson (Displaced Children and Orphan’s Fund (DCOF) de USAID); June Thoburn (Universidad de East Anglia); Keith White (Mill Grove, Reino Unido); Maria Herczog (Eszterházy Károly College y Family Child Youth Association); Mike Stein (Universidad de York) y Rebecca Smith (Save the Children).

Nuestros agradecimientos especiales van a Oliver Robertson de la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas en Ginebra por sus valiosas contribuciones relativas al “acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos”.

También extendemos nuestros sinceros agradecimientos a **las numerosas personas** y organizaciones que han apoyado el proyecto al recomendar recursos, contactos, ejemplos de políticas y prácticas, así como a todas aquellas que participaron en las consultas de evaluaciones de campo en Malawi y Argentina. En particular: Aaron Greenberg (UNICEF); Alison Lane (JUCONI); Lisa Lovatt-Smith (Orphan Aid Africa); Andro Dadiani (Georgian Foster Care Organization); Andy Elvin (Children and Families Across Borders, Servicio Social Internacional Reino Unido); Anna Nordenmark Severinsson (UNICEF); Barsukova Tatiana Mitrophanovna (Institución gubernamental del Estado Centro de Rehabilitación Social Otradnoye, Rusia); Bep Van Sloten (Better Care Network, Países Bajos); Christina Baglietto (UNICEF); Christine Gale (UNICEF); Claudia Cabral (Terra dos Homens y RELAF, Brasil); Daniel Miranda (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)); Daniela Koleva (National Network for Children, Bulgaria); Denny Ford (Who Cares? Scotland); Eduardo Garcia-Rolland (International Rescue Committee); Elize Coetzee (Give A Child A Family); Emmanuel Sherwin (Aldeas Infantiles SOS Internacional); Evren Guncel Ermisket (Ministerio de la Familia y de Políticas Sociales de Turquía); Flora Vivanco Giesen (Servicio Nacional de Menores, Government of Chile);

James Kofi Annan (Challenging Heights, Ghana); Jini Roby (Universidad Brigham Young); Jo Rogers (Family for Every Child); Kelley Bunkers (Consultora independiente); Kristīne Venta-Kittele (Ministerio del Bienestar de la República de Letonia); Larisa Buchelnikova (Partnership Family to Children, Ekaterimburgo, Rusia); Laura Martínez de la Mora (RELAF y Patronato Pro-Hogar del Niño Irapuato, México); Leonel Asdrubal Dubón Bendfeldt (Refugio de la Niñez, Guatemala); Maki Noda (UNICEF); Marketa Hrodkova (Ministerio del Trabajo y de Asuntos Sociales de la República Checa); Marova Alexandra (The Charitable Foundation of Social Orphanhood Prevention, Rusia); Marta Iglesias Benet (ATD Cuarto Mundo); Martha Eugenia Segura (KidSave, Colombia); Matthew Dalling (UNICEF); Feride Dashi (UNICEF); Maxine King (Child Welfare Organizing Project, EUA); Meseret Tadesse (Forum on Sustainable Child Empowerment); Milena Harizanova (UNICEF); Mir Anwar Shahzad (Society for Sustainable Development, Pakistan); Mooly Wong (Universidad China de Hong Kong); Moushira Khattab (Woodrow Wilson International Center for Scholars); Munir Mammadzade (UNICEF); Naira Avetisyan (UNICEF); Néstor Álvarez (Equipo técnico del gobierno, Argentina); Rachel Szabo (Myers-JDC-Brookdale Institute); Rawan W. Ibrahim (Middle East Research Center de la Universidad de Columbia); Rusudan Chkheidze (Aldeas Infantiles SOS Internacional); Sarah Mbira (Pendekezu Letu Kenya); Sylvia Lupan (UNICEF); Omattie Madray (ChildLink Inc); Tata Sudrajat (Save the Children Indonesia) y Todijin Jalolov (Childs Rights Centre, Tayikistán).

Participantes en la evaluación de campo en Argentina

Alejandra Rodríguez (Enfoque Niñez, Paraguay); Alejandro Astorga (Opción Chile); Alejandro Molina (Juez, Argentina); Andrea Ventura (Abogado, Argentina); Camilo Guaqueta (SOS Aldeas Infantiles, Colombia); Carmen Rodríguez (UNICEF, Uruguay); Cecilia Ceriani (RELAF, Argentina); Cruz Encina de Riera (Corazones por la Infancia, Paraguay); Daniela Vetere (Secretaría de Derechos Humanos, Argentina); Débora Miculitzki (Programa Ieladeinu, Argentina, y RELAF); Federico Kapustianski (RELAF,

Argentina); Gimol Pinto (UNICEF, Argentina); Henry Chiroque (Save the Children Argentina); Hernán Lago (Órgano gubernamental, Argentina); Irina Villalba (Órgano gubernamental, Paraguay); Jorge Ferrando (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)); Karina Pincever (RELAF, Argentina); Leticia Virosta (RELAF, Argentina); Lidia Batista (Diputada provincial, Argentina); Liliana Gaitán (Órgano gubernamental, Argentina); Lucas Aon (Juez, Argentina); Luciana Rampi (RELAF, Argentina); M. Elena Naddeo (Legisladora, Argentina); Marcelo Acsebrud (Programa Ieladeinu, Argentina); Marina Rojas (Órgano gubernamental, Argentina); Marina Sawatzky (Órgano gubernamental, Paraguay); Marta Pesenti (Secretaría de Derechos Humanos, Argentina); Miguel Sorbello (RELAF, Argentina); Mora Podestá (UNICEF, Uruguay); Néstor Álvarez (Órgano gubernamental, Argentina); Norberto Liwski (DNI América Latina, Argentina); Pablo Almeida (INAU, Uruguay); Pablo González (Órgano gubernamental, Argentina); Romina Pzellinski (UNICEF, Argentina); Sara González (RELAF Argentina); Verónica de los Santos (Red Uruguaya de Acogimiento Familiar); Virginia Emilse Soto (Sierra Dorada, Argentina) y Viviana González (Órgano gubernamental, Argentina).

Participantes en la evaluación de campo en Malawi

Andrew Mganga (Plan Malawi); Anord Satumba (Bienestar Social Mzimba); Brenda Phiri (Visión Mundial Internacional); Cecilia Maganga (Visión Mundial Internacional); Derek Luhanga (EveryChild Malawi); Enock Bonongwe (Ministerio de la Mujer, de la Niñez y del Bienestar Social); Frank Damalekani (Bienestar Social del distrito de Dowa); Grace Siwombo (EveryChild Malawi); Harry Satumba (Ministerio de la Mujer, de la Niñez y del Bienestar Social); Hope Msosa (Aldeas Infantiles SOS Malawi); Isaac Phiri (Chancellor College, Universidad de Malawi); Jacqueline Kabambe (UNICEF); Mirriam Kaluwa (UNICEF); James Gondwe (EveryChild Malawi); John Washali (Oficina del Bienestar Social del distrito de Dowa); Josen Shella-Chanyama (Organización comunitaria, Distrito de Mzimba); Justin Hamela (Ministerio de la Mujer, de la Niñez y del Bienestar

Social); Keston Ndlovu (EveryChild Malawi); Laurent Kansinjiro (Ministerio de la Mujer, de la Niñez y del Bienestar Social); MacPherson Mdalla (Save the Children); Mathuzella Zyoya (Ministerio de la Mujer, de la Niñez y del Bienestar Social); Mike Maulidi (Oficina del Bienestar Social del distrito de Chiradzulu); Hycinth Kulemeka (Ministerio de la Mujer, de la Niñez y del Bienestar Social); Nicodemus Mphande (EveryChild Malawi); Nyuma Mkhali-Chanyama (Organización comunitaria, Distrito de Mzimba); Pilirani Banda (Trabajador en Protección de la niñez, Distrito de Dowa); Richard Chilinda (EveryChild Malawi); Rodney Chiwengo (Ambulancia St. Johns); Thomas Moyo (EveryChild Malawi) y Tissie Msonkho (EveryChild Malawi).

Por último, el apoyo del **equipo de CELCIS** ha sido insuperable y estamos profundamente agradecidos con los insumos de nuestros compañeros a este proyecto. En particular, Heather Lawrence ha coordinado con destreza este proyecto con una combinación excepcional de profesionalismo, compromiso y buen humor, que fue valiosa en garantizar su finalización en los tiempos exigidos. La investigación bibliográfica realizada por Zoe Tennant brindó fundamentos sólidos a nuestra labor. Nuestros agradecimientos también van a Vicki Welch, Graham Connelly, Louise Hill, Lorraine McGuinness y Katie Hunter por sus valiosas reflexiones, traducciones y revisiones.

Estamos muy agradecidos con la fotógrafa Maureen Anderson y los amigos en Vatsalya, India por el uso de sus imágenes inspiradoras. Finalmente, amplios reconocimientos van a los diseñadores en Transform Brands, que trabajaron con paciencia e incansablemente con nosotros para crear una publicación atractiva y amigable para los lectores a partir de una concentración amedrentadora de texto.

La versión en español de este manual fue traducida bajo la coordinación de Christina Baglietto con Mara Tissera Luna. La edición y revisión final del texto fueron llevadas a cabo por Cristina Tango y Christina Baglietto. Por último, los traductores de este proyecto, así como aquellos que se estarán involucrando para difundir los mensajes del manual en los próximos meses y años, serán fundamentales para garantizar que pueda llegar a un público amplio y reconocemos, de antemano, el valor significativo de estos esfuerzos.

Esperamos que el producto final de este ejercicio conjunto hará que todos aquellos mencionados – así como aquellos cuyos nombres podríamos haber omitido involuntariamente – sientan que sus esfuerzos considerables merecieron la pena.

LOS AUTORES

Nigel Cantwell, Consultor independiente en Políticas de protección de la niñez (Consultor principal del proyecto *Avanzando en la implementación*),

Jennifer Davidson, Directora, CELCIS, Universidad de Strathclyde (Directora del proyecto *Avanzando en la implementación*)

Susan Elsley, Consultora independiente en derechos del niño, políticas e investigación

Ian Milligan, Responsable internacional, CELCIS, Universidad de Strathclyde

Neil Quinn, Profesor sénior y Coordinador internacional, Glasgow School of Social Work, Universidad de Strathclyde

SÍMBOLOS Y ACRÓNIMOS

§ – se refiere a un párrafo en un documento

ACNUDH – Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AGNU – Asamblea General de las Naciones Unidas

ATD (Cuarto Mundo) – “Aide à Toute Détresse”

BCN – Better Care Network

CAT – Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

CdE – Consejo de Europa

CDH – Consejo de Derechos Humanos

CDN – Convención sobre los Derechos del Niño

CDPD – Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

CEDAW – Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer

CELCIS – Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland

Comité de la CDN – Comité de los Derechos del Niño

Las Directrices – *Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

DIS – Determinación del Interés Superior

El manual – Avanzando en la implementación de las “*Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”

NN.UU. – Naciones Unidas

ONG – Organización No Gubernamental

OVC – Niños Huérfanos y Vulnerables

PIDESC – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Principios de París – Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos

Reglas de Beijing – Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores

RELAF – Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar

SIDA – Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

SSI – Servicio Social Internacional

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

VIH – Virus de la Inmunodeficiencia Humana

CAPÍTULOS

CAPÍTULO 1: EL PROYECTO AVANZANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN: PONIENDO EN PRÁCTICA LAS <i>DIRECTRICES</i>	14
CAPÍTULO 2: DESARROLLO Y FUNDAMENTOS CLAVES DE LAS <i>DIRECTRICES</i>	19
CAPÍTULO 3: EL ALCANCE Y LA TERMINOLOGÍA DE LAS <i>DIRECTRICES</i>	31
CAPÍTULO 4: PRINCIPIOS Y PERSPECTIVAS GENERALES DE LAS <i>DIRECTRICES</i>	36
CAPÍTULO 5: EL “PRINCIPIO DE NECESIDAD”: PREVENIR LA NECESIDAD DEL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO	50
CAPÍTULO 6: EL “PRINCIPIO DE IDONEIDAD”: LA DETERMINACIÓN DE LA MODALIDAD MÁS ADECUADA DE CUIDADO	67
CAPÍTULO 7: EL DESARROLLO DE POLÍTICAS RELATIVAS A LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO	77
CAPÍTULO 8: LOS ENTORNOS DE ACOGIMIENTO	88
CAPÍTULO 9: EL APOYO EN EL PERÍODO POSTERIOR AL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO	99
CAPÍTULO 10: FINANCIANDO, AUTORIZANDO Y GARANTIZANDO UN ACOGIMIENTO DE CALIDAD	105
CAPÍTULO 11: LA PRESTACIÓN DE ACOGIMIENTO EN EL EXTRANJERO Y EN SITUACIONES DE EMERGENCIA	115
CAPÍTULO 12: CERRANDO LA BRECHA ENTRE LA INTENCIÓN Y LA REALIDAD	122
RECURSOS ADICIONALES	130

CONTENIDO

CAPÍTULO 1: EL PROYECTO AVANZANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN: PONIENDO EN PRÁCTICA LAS DIRECTRICES 14

1a. Necesidad del manual	15
1b. Uso del manual	16
1c. Perspectiva general del manual	16
i. Contexto: Comprendiendo las <i>Directrices</i>	
ii. Implicancias para la elaboración de políticas	
iii. Cuadros de “Enfoque”	
iv. Ejemplos de “Prácticas prometedoras”	
v. Recursos adicionales	
1d. Metodología	18

CAPÍTULO 2: DESARROLLO Y FUNDAMENTOS CLAVES DE LAS DIRECTRICES 19

2a. Los antecedentes de las <i>Directrices</i>	20
i. Por qué y cómo se desarrollaron y aprobaron las <i>Directrices</i>	
ii. El objetivo de las <i>Directrices</i>	

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La manifestación de un compromiso con los derechos de los niños

2b. Los pilares de las <i>Directrices</i>	23
i. El respeto del “principio de necesidad”	
ii. El respeto del “principio de idoneidad”	
iii. La aplicación de los principios de necesidad e idoneidad	
iv. La consideración del “interés superior del niño”	

Enfoque 1: La participación de los niños y jóvenes en la toma de decisiones y los entornos de las modalidades alternativas de cuidado 27

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: *Mkombozi*, Tanzania
 - Estudio de caso 2: La participación colectiva en los servicios de protección de la niñez, Noruega
 - Estudio de caso 3: La iniciativa de capacitación *Who cares? Scotland*, Reino Unido

CAPÍTULO 3: EL ALCANCE Y LA TERMINOLOGÍA DE LAS DIRECTRICES 31

3a. El alcance de las <i>Directrices</i>	32
3b. La terminología usada en las <i>Directrices</i>	33
i. El acogimiento alternativo en una familia existente	
ii. Otros entornos de cuidado	
iii. Los conceptos no son absolutos	

CAPÍTULO 4: PRINCIPIOS Y PERSPECTIVAS GENERALES DE LAS DIRECTRICES 36

4a. Los enfoques y las medidas básicas y globales	37
---	----

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

El apoyo a los derechos y las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales

4b. Las orientaciones fundamentales para la política	39
--	----

Enfoque 2: El acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en ámbitos familiares 40

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: UNICEF Sudán Cuidados familiares alternativos
 - Estudio de caso 2: UNICEF Kosovo Servicios de acogimiento alternativo
 - Estudio de caso 3: *Child's i Foundation*, Uganda
 - Estudio de caso 4: Red de acogimiento familiar, Paraguay

4c. La desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado	43
---	----

Enfoque 3: Las estrategias para la desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado 44

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: La estrategia de desinstitucionalización, Moldavia
 - Estudio de caso 2: La estrategia de desinstitucionalización, Georgia
 - Estudio de caso 3: La estrategia de desinstitucionalización, Malawi

Los hipervínculos en el documento llevarán a las páginas pertinentes de las *Directrices*. Sin embargo, también puede consultar las *Directrices* en cualquier momento – únicamente haga clic en el botón azul adjunto cuando lo vea.

HAGA CLIC AQUÍ PARA CONSULTAR LAS DIRECTRICES

CONTENIDO

4d. Los principios subyacentes a las medidas para promover la aplicación de las *Directrices* 47

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

La prestación de un marco político para las modalidades alternativas de cuidado

CAPÍTULO 5: EL “PRINCIPIO DE NECESIDAD”: PREVENIR LA NECESIDAD DEL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO 50

5a. El nivel primario de prevención 51

i. Los hogares cuya cabeza de familia es un niño

Enfoque 4: La protección y el apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño 52

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El programa *Nkundabana* de CARE Ruanda, Ruanda
 - Estudio de caso 2: *Isibindi*, Sudáfrica
 - Estudio de caso 3: Supporting Child-Headed Households in Tanzania

5b. El nivel secundario de prevención 54

i. Los niños que están en riesgo de que sus padres renuncien a su guarda

Enfoque 5: El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda 55

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Los servicios de cuidado de descanso a corto plazo para los niños con discapacidad, Rusia
 - Estudio de caso 2: Los programas de apoyo a la familia, Malasia
 - Estudio de caso 3: La rehabilitación en el ámbito comunitario de los niños con discapacidad, Nepal
 - Estudio de caso 4: El Proyecto de Excelencia en la Kafala, Siria

ii. La consideración de la remoción de un niño del cuidado parental

iii. El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos

Enfoque 6: El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos 61

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: La norma obligatoria en la Cámara Federal de Apelaciones, Argentina
 - Estudio de caso 2: Los oficiales para niños en las cárceles, Dinamarca
 - Estudio de caso 3: Las guarderías y *crèches* para los niños de presos y del personal penitenciario, India

5c. El nivel terciario de prevención 63

Enfoque 7: La promoción de una reintegración sostenible de los niños a su familia desde el entorno de una modalidad alternativa de cuidado 64

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El Grupo de Trabajo Nacional sobre la Convivencia Familiar y Comunitaria, Brasil
 - Estudio de caso 2: La reintegración en Sierra Leone
 - Estudio de caso 3: *Walking Together* – Proyecto de apoyo a la familia para los niños en acogimiento en instituciones, Región Administrativa Especial de Hong Kong

CONTENIDO

CAPÍTULO 6: EL “PRINCIPIO DE IDONEIDAD”: LA DETERMINACIÓN DE LA MODALIDAD MÁS ADECUADA DE CUIDADO

67

6a. La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado 68

Enfoque 8: La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: El desarrollo de procedimientos para revisar las canalizaciones, evaluar la necesidad y autorizar el acogimiento 69

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El Centro de apoyo a la niñez y la familia, Indonesia
 - Estudio de caso 2: Los sistemas de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en Azerbaiyán

6b. Una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado 72

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La prestación de una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado para satisfacer las necesidades de los niños

6c. El acogimiento residencial cuando sea necesario y apropiado 74

6d. La determinación del acogimiento 74

- i. Un proceso riguroso
- ii. Objetivos claros

6e. Las revisiones de seguimiento 75

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La implementación de procesos rigurosos de evaluación, planificación y revisión

CAPÍTULO 7: EL DESARROLLO DE POLÍTICAS RELATIVAS A LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

77

7a. Las soluciones de acogimiento informal 78

Enfoque 9: La intervención del Estado en las soluciones de acogimiento informal 79

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Marco de evaluación de los cuidadores que son parientes, Nueva Zelanda
 - Estudio de caso 2: El apoyo gubernamental a los encuentros del grupo familiar para fomentar el acogimiento por familiares en las Islas Marshall
 - Estudio de caso 3: El subsidio de acogimiento establecido por ley, Australia

7b. Las orientaciones esenciales para la política 81

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

El apoyo al enfoque basado en evidencia para la elaboración de políticas

7c. Las condiciones en los entornos de acogimiento alternativo formal 82

- i. Los niños conocen sus derechos
- ii. Los mecanismos de queja

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La garantía del establecimiento de mecanismos de queja

- iii. La prestación privada de modalidades alternativas de cuidado
- iv. Las opciones de acogimiento específicas a la cultura y la religión

Enfoque 10: El apoyo a las respuestas tradicionales y apropiadas de cuidado 84

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Iniciativa *Touchstones of Hope*, Canadá
 - Estudio de caso 2: Los hogares de guarda tradicionales en el Kurdistán iraquí

CONTENIDO

- v. El desarrollo y la protección del niño
- vi. La estigmatización
- vii. La religión
- viii. El uso de la fuerza y de la coerción

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS: El uso de la disciplina, del castigo y de la coerción

- ix. La sobreprotección

CAPÍTULO 8: LOS ENTORNOS DE ACOGIMIENTO 88

- 8a. La responsabilidad legal 89
- 8b. Las cuestiones claves para las agencias y los centros de acogida responsables del acogimiento formal 90

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS: El establecimiento de estándares para la contratación en los servicios y centros de acogimiento formal

- 8c. El acogimiento en hogares de guarda y los entornos de acogimiento residencial 92
 - i. La opción del acogimiento en hogares de guarda

Enfoque 11: El desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares 93

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Encuentros milagrosos – Lazos de familia, Colombia
 - Estudio de caso 2: La estrategia de acogimiento de niños vulnerables en hogares de guarda, Togo
 - Estudio de caso 3: El programa de acogimiento en hogares de guarda desarrollado por el *Farm Orphan Support Trust* en Zimbabue

- ii. La opción del acogimiento residencial

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS: La prestación de la opción de acogimiento residencial

- iii. Los niños en conflicto con la ley

CAPÍTULO 9: EL APOYO EN EL PERÍODO POSTERIOR AL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO 99

Enfoque 12: La preparación para el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo en el periodo posterior al acogimiento 101

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Aldea Infantil SOS, Ghana
 - Estudio de caso 2: El proyecto *Permanent parents for teens*, Estados Unidos de América
 - Estudio de caso 3: Apoyando a los egresados de modalidades alternativas de cuidado en Jordania

CAPÍTULO 10: FINANCIANDO, AUTORIZANDO Y GARANTIZANDO UN ACOGIMIENTO DE CALIDAD 105

10a. Financiar el acogimiento 106

Enfoque 13: El financiamiento del acogimiento para evitar los acogimientos injustificados 107

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: “El dinero sigue al niño”, Ucrania
 - Estudio de caso 2: Financiar el acogimiento en Camboya

10b. La inspección y el monitoreo 110

- i. La inspección

Enfoque 14: El desarrollo de sistemas fiables y responsables de autorización e inspección 111

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El programa para la supervisión de los centros para niños, México
 - Estudio de caso 2: El método RAF para la garantía de la calidad en los entornos residenciales para los niños, Israel
 - Estudio de caso 3: Los estándares mínimos para el acogimiento residencial y en hogares de guarda en Namibia

- ii. El monitoreo

CONTENIDO

CAPÍTULO 11: LA PRESTACIÓN DE ACOGIMIENTO EN EL EXTRANJERO Y EN SITUACIONES DE EMERGENCIA 115

- 11a. Brindar acogimiento a los niños fuera de su país de residencia habitual 116
- i. El acogimiento de un niño para su cuidado en el extranjero
 - ii. La prestación de acogimiento a un niño que ya se encuentra en el extranjero

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La prestación de acogimiento a los niños fuera de su país de residencia habitual

- 11b. Brindar acogimiento alternativo en situaciones de emergencia 119

Enfoque 15: La prestación de acogimiento alternativo en situaciones de emergencia 120

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Después del golpe del desastre: Transformando la protección de la niñez en Aceh, Indonesia
 - Estudio de caso 2: El Programa en Ruanda del *International Rescue Committee*, Ruanda

CAPÍTULO 12: CERRANDO LA BRECHA ENTRE LA INTENCIÓN Y LA REALIDAD 122

- 12a. La brecha 123
- 12b. La colaboración para la implementación 124
- 12c. Los roles y las responsabilidades en esta colaboración 124
- i. El rol del Estado
 - ii. El rol de los titulares de agencias y de los profesionales de alto nivel
 - iii. El rol del poder judicial
 - iv. El rol de los cuidadores y del personal de primera línea
 - v. El rol de los organismos de autorización e inspección
 - vi. El rol de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil
 - vii. El rol de la “comunidad internacional”
 - viii. El rol de la academia
 - ix. El rol del sector empresarial
- 12d. Para que los avances se realicen 128
- i. El fundamento crucial de la recolección de datos
 - ii. El ímpetu del monitoreo internacional de los derechos humanos
 - iii. La importancia del involucramiento como un elemento clave para el cambio
 - iv. Lograr cambios progresivos

RECURSOS ADICIONALES 130

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

EL PROYECTO AVANZANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN: PONIENDO EN PRÁCTICA LAS DIRECTRICES



En este capítulo encontrará:

1a. Necesidad del manual

1b. Uso del manual

1c. Perspectiva general del manual

- i. Contexto: Comprendiendo las *Directrices*
- ii. Implicancias para la elaboración de políticas
- iii. Cuadros de “Enfoque”
- iv. Ejemplos de “Prácticas prometedoras”
- v. Recursos adicionales

1d. Metodología



La última década ha sido el testigo de avances importantes hacia el objetivo de poner a los derechos de los niños al centro del acogimiento alternativo.

Desde la concepción inicial hasta el desarrollo y la aprobación de *las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* (las *Directrices*) por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en su resolución A/RES/64/142, contamos ahora con un marco político más coherente. En la actualidad, las *Directrices* moldean la forma en la que los encargados de elaborar políticas, los tomadores de decisiones y los profesionales abordan tanto la prevención como la provisión de modalidades alternativas de cuidado para los niños.

Este manual, *Avanzando en la implementación*, ha sido elaborado para llevarnos aun más lejos en el trayecto hacia la concreción de los derechos de *los niños en la provisión de modalidades alternativas de cuidado*. Pretende apoyar la implementación de las *Directrices* haciendo importantes conexiones entre la política nacional, la práctica directa y las mismas *Directrices*.

Avanzando en la implementación refleja el mensaje central de las *Directrices*: que los niños no deben ser acogidos en una modalidad alternativa de cuidado innecesariamente y que, en los casos en los que el cuidado deba ser proveído

fuera del hogar, este sea apropiado respecto de las necesidades específicas, las circunstancias y el interés superior de cada niño.

El presente capítulo explica porqué y cómo este manual fue desarrollado y resume su contenido.

1a. Necesidad del manual

Basándose únicamente en los textos, no siempre es fácil interpretar el significado pretendido de los instrumentos internacionales, así como comprender las reflexiones detrás de sus disposiciones. En consecuencia, las verdaderas implicancias de su implementación son, a menudo, difíciles de determinar. Es por ello que se producen documentos adicionales para clarificar los orígenes, el desarrollo y los objetivos pretendidos de cada instrumento.

Estos documentos pueden ser de diferentes tipos. En el caso de los tratados internacionales vinculantes, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), los antecedentes de su redacción generalmente son asentados en los '*travaux préparatoires*' (los registros de los debates). En algunas instancias, tal como el [Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de 1993](#), un Informe explicativo es elaborado a raíz del evento. Cualquiera sea

su tipo, estos documentos ayudan a aquellos responsables de la implementación y del seguimiento de los tratados a comprender porqué ciertas disposiciones fueron incluidas (o, en algunos casos, excluidas), porqué fueron redactadas de cierta manera, y qué intenciones básicas están detrás de su inclusión. Contribuyen a la interpretación de las obligaciones en el marco de los tratados y, por lo tanto, pueden guiar provechosamente su ejecución en la práctica.

En el caso de los instrumentos no vinculantes, tales como declaraciones, reglas y *Directrices*, se elabora un informe explicativo – los ejemplos incluyen un número de textos del Consejo de Europa, tales como la [Recomendación sobre los Derechos de los Niños que viven en instituciones residenciales](#), y las [Directrices para una Justicia Adaptada a los Niños](#). En pocas instancias (como el buen ejemplo de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ([Reglas de Beijing](#)) de 1985), un comentario aclaratorio es incluido en el texto luego de cada disposición.

Ninguna de estas fuentes potenciales de orientación e inspiración existe para las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Este manual, por tanto, expone el razonamiento que está detrás de las orientaciones principales de las *Directrices*, e indica las iniciativas legislativas, políticas, programáticas que deberían permitir que las provisiones sean aplicadas en la práctica de manera efectiva.

1b. Uso del manual

El Manual está diseñado como una herramienta de recursos para, en particular, los legisladores, los encargados de la elaboración de políticas y los tomadores de decisiones del ámbito de la protección y de las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Al igual que las mismas *Directrices*, sin embargo, también debería ser del interés de todos los profesionales y proveedores de cuidado. En otras palabras, está dirigido a la más amplia gama de entidades e individuos del sector gubernamental, privado y de la sociedad civil.

Puede ser utilizado en una variedad de formas:

- Para mejorar el entendimiento de las diferentes disposiciones de las *Directrices*: porqué fueron incluidas y cuáles pueden ser sus ramificaciones para la política y la práctica,
- Como un instrumento de cabildeo,
- Como una base y/o el impulsor de debates, en miras

a la adaptación de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado,

- Como referencia o hito para la evaluación y el seguimiento de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado, y para la presentación de informes a los organismos nacionales e internacionales.

1c. Perspectiva general del manual

El manual provee informaciones claves respecto del enfoque adoptado y de las principales problemáticas abordadas en las *Directrices*. Se vincula con ejemplos de políticas y de “prácticas prometedoras”, y provee enlaces a recursos adicionales útiles. Con este fin, el cuerpo principal del manual está organizado alrededor de “grupos” de disposiciones que se conforman, en la medida de lo posible, con la estructura de las *Directrices*, y se consideran desde tres perspectivas: el Contexto, las Implicancias y los Ejemplos.

i. Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

En las secciones tituladas “Comprendiendo las *Directrices*”, nuestro objetivo es resaltar los principales puntos innovadores y dar indicaciones respecto de las ideas que yacen detrás de la inclusión o la redacción de ciertas disposiciones. Dada su longitud y el detalle de las *Directrices*, sería imposible para este manual resumir o comentar cada aspecto del texto. Es por ello que el manual no puede sustituir las propias *Directrices*, y debería por tanto consultarse *junto con* las mismas.

ii. Implicancias para la elaboración de políticas

Reconocemos que cada Estado desarrolla políticas públicas según su contexto social, político, cultural y económico particular. No obstante, las secciones de Implicancias para la elaboración de políticas del manual son importantes por resaltar las áreas en las que los gobiernos nacionales deberían proveer un liderazgo y una supervisión para una serie de actividades relativas a las políticas (legislación, marcos políticos, orientación y programas). Las implicancias para la política se presentan en once secciones bajo el título “Implicancias para la elaboración de políticas”, en las que se corresponden con las disposiciones de las *Directrices* tomadas en cuenta. Las secciones “Implicancias para la elaboración de políticas” se encuentran junto con agrupaciones de cuadros de “Enfoque” y de ejemplos de “Prácticas prometedoras”. Estas once secciones presentan las implicancias para la elaboración de políticas relacionadas con:

- La manifestación de un compromiso con los derechos de los niños,
- El apoyo a los derechos y las necesidades de los niños con discapacidad u otras necesidades especiales,
- La prestación de un marco político para las modalidades alternativas de cuidado,
- La prestación de una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado para satisfacer las necesidades de los niños,
- La implementación de procesos rigurosos de evaluación, planificación y revisión,
- El apoyo al enfoque basado en evidencia para la elaboración de políticas,
- La garantía del establecimiento de mecanismos de queja,
- El uso de la disciplina, del castigo y de la coerción,
- El establecimiento de estándares para la contratación en los servicios y centros de acogimiento formal,
- La prestación de la opción de acogimiento residencial,
- La prestación de acogimiento a los niños fuera de su país de residencia habitual.

iii. Cuadros de “Enfoque”

Dentro de cada grupo de disposiciones, ciertos temas son objeto de un examen más profundo y son analizados en cuadros de “Enfoque”. Estos temas fueron seleccionados, no tanto porque sean necesariamente más importantes que otras cuestiones, sino porque se consideró que necesitaban mayor explicación y ejemplos ilustrativos de cómo pueden ponerse en práctica. Quince temas son examinados:

1. La participación de los niños y jóvenes en la toma de decisiones y los entornos de las modalidades alternativas de cuidado;
2. El acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en ámbitos familiares;
3. Las estrategias para la desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado;
4. La protección y el apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño;
5. El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda;
6. El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos;
7. La promoción de una reintegración sostenible de los niños a su familia desde el entorno de una modalidad

alternativa de cuidado;

8. La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: el desarrollo de procedimientos para revisar las canalizaciones, evaluar la necesidad y autorizar el acogimiento;
9. La intervención del Estado en las soluciones de acogimiento informal;
10. El apoyo a las respuestas tradicionales y apropiadas de cuidado;
11. El desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares;
12. La preparación para el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo en el período posterior al acogimiento;
13. El financiamiento del acogimiento para evitar los acogimientos injustificados;
14. El desarrollo de sistemas fiables y responsables de autorización e inspección;
15. La prestación de acogimiento alternativo en situaciones de emergencia.

iv. Ejemplos de “Prácticas prometedoras”

Para cada tema, la explicación de las cuestiones expuestas es seguida de al menos dos ejemplos de “Prácticas prometedoras” de países de todas las regiones del mundo. Estos ejemplos fueron proporcionados por expertos y ONGs, o identificados en nuestras propias investigaciones. Estos son deliberadamente designados como ejemplos de prácticas “prometedoras” en vez de “buenas” prácticas, y su inclusión no representa un aval por parte de los autores del manual en cuanto a su calidad actual. No obstante, creemos que hay suficiente evidencia para que sean descritos como el tipo de desarrollo “prometedor” que las *Directrices* intentan alentar. En gran medida, vinculan las *Directrices* y el manual con el trabajo que ya está siendo desarrollado “en el terreno”. Siempre que fue posible, brindamos una descripción del proyecto disponible públicamente, y, en algunos casos, pudimos proveer el enlace a una evaluación.

v. Recursos adicionales

Se proporciona un anexo que incluye recursos adicionales así como el texto completo de las *Directrices*. La sección de Recursos adicionales incluye: *instrumentos y orientaciones internacionales, comentarios sobre los instrumentos y orientaciones internacionales*, una selección de *publicaciones sobre el acogimiento* alternativo, y los enlaces a organizaciones y redes en materia de derechos de los niños más pertinentes.

Las fuentes claves utilizadas en la elaboración del manual se encuentran enumeradas en esta sección junto con todos los

instrumentos y las orientaciones mencionadas en el texto – proveyéndose el enlace a los sitios web de muchos de ellos. Las fuentes enumeradas son proporcionadas en su versión en español siempre que esto es posible; y en el caso de los instrumentos de Naciones Unidas, el enlace permite el acceso a versiones en otros idiomas de las Naciones Unidas. La sección de recursos sobre las modalidades alternativas de cuidado constituye una lista de referencias indicativa, más que exhaustiva, que orienta a los lectores hacia las fuentes valiosas de información para conocimientos adicionales. Solo han sido incluidos aquellos documentos que pueden tener relevancia en una variedad de contextos y regiones alrededor del mundo.

1d. Metodología

Las implicancias en materia de políticas, las “prácticas prometedoras” y los recursos fueron identificados mediante un amplio proceso de consulta. El Comité conductor del manual contactó a una amplia variedad de expertos y, utilizando las redes internacionales existentes de profesionales, identificó contactos claves en las regiones. El manual fue objeto de dos evaluaciones de campo en Argentina (a través de RELAF) y en Malawi (a través de BCN-Malawi), así como de una sólida revisión de textos académicos y literatura informal no difundida.

Los investigadores del equipo del manual recurrieron a una serie de fuentes que incluyó informes y estudios sobre las modalidades alternativas de cuidado en un contexto global, documentos internacionales y las respuestas al proceso de consulta.

Para la selección de las “prácticas prometedoras”, se utilizó una particular estrategia de búsqueda. Fueron obtenidas mediante la utilización de diversas combinaciones de términos de búsqueda basadas en los temas seleccionados, en espacios geográficos bien delimitados y en términos relacionados con prácticas inspiradoras. La búsqueda utilizó varios términos generales relacionados con cada uno de los temas (por ejemplo, “egreso de la modalidad alternativa de cuidado”, “acogimiento informal”, “acogimiento por familiares”, etc.). Los artículos fueron recolectados con base en los hallazgos en bases de datos, y se seleccionaron publicaciones específicas sugeridas por el Comité conductor. A raíz de la revisión de las bases de datos académicas, se condujo una búsqueda manual de informes sugeridos por



los encuestados de la consulta, los miembros del Comité y el equipo del proyecto. Además, se solicitó al Comité conductor que difundiera entre sus miembros un pedido de ejemplos de prácticas, lo cual ayudó con la identificación de ejemplos adicionales. Finalmente, el equipo del proyecto cotejó todos los ejemplos con el descriptor del tema, y acordó cuáles serían incluidos.

La gama de estudios prácticos pretende reflejar la riqueza y diversidad de las “prácticas prometedoras”, por lo que se incluyó al máximo un ejemplo práctico por país para todos los temas del manual excepto uno. Debido a que el número de países que se han visto en la necesidad de desarrollar respuestas en situaciones de emergencia es limitado, y que, en consecuencia, los ejemplos accesibles de buenas prácticas en estos contextos son limitados, los países fueron nuevamente mencionados en el capítulo relativo a “La prestación de acogimiento en el extranjero y en situaciones de emergencia”.

En general, hay una muy buena diversidad regional de ejemplos de prácticas. Si bien no fue posible proporcionar una gama regional de ejemplos para cada uno de los temas, la selección de no más de un ejemplo por país fue sopesada con otras consideraciones. Se deseaba contar con evidencias contundentes para cada uno de los ejemplos de “prácticas prometedoras”, y representar tanto el trabajo de diferentes sectores (por ejemplo, el gubernamental, las ONGs, la sociedad civil) como de una amplia gama de diferentes agencias. Garantizar esto último limitó las posibilidades de alcanzar un mayor balance regional respecto de algunos de los temas.

DESARROLLO Y FUNDAMENTOS CLAVES DE LAS *DIRECTRICES*



En este capítulo encontrará:

2a. Los antecedentes de las *Directrices*

- i. Porqué y cómo se desarrollaron y aprobaron las *Directrices*
- ii. El objetivo de las *Directrices*

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:
La manifestación de un compromiso con los derechos de los niños

2b. Los pilares de las *Directrices*

- i. El respeto del “principio de necesidad”
- ii. El respeto del “principio de idoneidad”
- iii. La aplicación de los principios de necesidad e idoneidad
- iv. La consideración del “interés superior del niño”

Enfoque 1: La participación de los niños y jóvenes en la toma de decisiones y los entornos de las modalidades alternativas de cuidado

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: *Mkombozi*, Tanzania
 - Estudio de caso 2: La participación colectiva en los servicios de protección de la niñez, Noruega
 - Estudio de caso 3: La iniciativa de capacitación *Who cares? Scotland*, Reino Unido



2a. Los antecedentes de las Directrices

i. Porqué y cómo se desarrollaron y aprobaron las Directrices

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) llama a la protección de aquellos niños que no pueden vivir con sus padres o que no pueden permanecer en un entorno familiar estable (particularmente en el Art. 20, aunque no sólo en este). No obstante, la CDN no describe con exhaustividad las medidas que deberían ser tomadas. La situación es la misma con respecto a otros aspectos que aparecen en la CDN. En consecuencia, se hace necesaria la elaboración de orientaciones más detalladas e internacionalmente reconocidas. Por ejemplo, la CDN ya ha sido complementada por un sustancial conjunto de [estándares para la justicia juvenil, un tratado importante dedicado a la adopción internacional](#), y [una guía para la determinación del interés superior de los niños refugiados y no acompañados](#).

Artículo 20 de la CDN

1. *Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.*
2. *Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.*
3. *Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, el acogimiento en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, el acogimiento en instituciones adecuadas de protección de niños y niñas. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.*

La conveniencia de tener “Directrices para el uso y las condiciones del cuidado alternativo para niños” fue mencionada, por primera vez, por la Sección de Protección de la Niñez de la Sede de UNICEF. En 2004, esta comisionó al Servicio Social Internacional (SSI) la realización de una serie de documentos de trabajo sobre los niños que carecen de cuidado familiar adecuado y un “llamado a la acción”

sobre la problemática. Este “llamado” fue remitido a varios organismos, entre otros, al Comité de los Derechos del Niño (en adelante, el Comité de la CDN).

El Comité de la CDN estuvo de acuerdo con la necesidad de contar con unas *Directrices* y, a finales de 2004, notificó su “decisión” a la (entonces) Comisión de Derechos Humanos. El Comité de la CDN luego consagró el Día de Debate General en septiembre de 2005 a la problemática de los niños sin cuidado parental.

Una de las recomendaciones principales que surgieron de esa consulta fue que la comunidad internacional formulara un borrador de *Directrices* para mejorar la implementación de la CDN para los niños privados de sus familias. A efectos de finalizar dicho texto para finales de 2006, UNICEF y varias ONGs internacionales unieron sus esfuerzos en un Grupo de Trabajo del Grupo de ONGs para la CDN, junto con varios expertos y jóvenes con experiencia en cuidados alternativos.

En agosto de 2006, las autoridades brasileñas organizaron una reunión inter-gubernamental de expertos para revisar el borrador del texto de las *Directrices*. Esta contó con la participación de 40 gobiernos, junto con UNICEF, ONGs internacionales interesadas y tres miembros del Comité de la CDN. A raíz de ello, un borrador que incorporaba las opiniones y sugerencias manifestadas durante la reunión se hizo circular para la realización de comentarios durante la primera mitad del año 2007.

De la reunión del 2006 también surgió un “grupo de amigos” de las *Directrices*. Este estuvo coordinado por Brasil e inicialmente incluyó a representantes gubernamentales de Argentina, Chile, Egipto, Filipinas, Georgia, Ghana, India, Marruecos, México, Portugal, Sudán, Suecia, Ucrania y Uruguay; varios otros países (entre los que se encontraban Austria, Finlandia, Italia, los Países Bajos y Suiza) se asociaron a su trabajo. El grupo continuó teniendo un importante papel en las subsecuentes negociaciones sobre el texto. Los delegados de muchos otros países se involucraron fuertemente y cumplieron un rol muy importante y constructivo en el proceso de elaboración.

La primera muestra de apoyo a las *Directrices* por parte del Consejo de Derechos Humanos (CDH) desembocó en una resolución de amplio espectro sobre los derechos del niño, la cual fue adoptada durante su séptima sesión en marzo de 2008 (A/HRC/RES/7/29, [§ 20](#)), y “al[e]nt[ó] a que se avan[zara] en” el borrador. Los avances fueron presentados

en la novena sesión del CDH seis meses después, en la que una resolución específica (A/HRC/RES/9/13) invitó a los Estados “a poner todo su empeño, en un proceso transparente, en la posible adopción de medidas” en su siguiente sesión.

En respuesta a ello, Brasil hizo circular oficialmente el borrador por medio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), convocando a realizar comentarios formales antes de finales de enero de 2009. Brasil luego organizó una serie de consultas inter-gubernamentales abiertas entre marzo y junio de 2009 en Ginebra, durante las cuales se revisaron todos los comentarios que habían sido recibidos en un foro participativo transparente. El resultado fue la preparación de un borrador revisado.

El 17 de junio de 2009, el CDH adoptó consensualmente la resolución procesal (A/HRC/RES/11/7), remitiendo el nuevo borrador de las “*Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños” a la AGNU en Nueva York para su consideración y su posible adopción el 20 de noviembre, en el XX° aniversario de la CDN.

En su reunión del 20 de noviembre de 2009, el Tercer Comité de la AGNU efectivamente recomendó su aprobación. Luego, el 18 de diciembre de 2009, la misma AGNU “acogió” favorablemente las *Directrices* por medio de su [Resolución A/RES/64/142](#) – señalando que ningún país en el mundo tenía objeciones en contra de su contenido.

ii. El objetivo de las *Directrices*

Las *Directrices* son un instrumento internacional no vinculante. Por lo tanto, si bien su mérito general de orientar el abordaje de las modalidades alternativas de cuidado de los niños es claramente reconocido, no conllevan obligaciones por parte de los Estados ni de ninguna de las otras partes involucradas. En consecuencia, las provisiones de las *Directrices* están formuladas usando el término “deberían” en vez de “tienen que” o “deben”, salvo en los casos en que se hace referencia a derechos ya existentes (en particular a los de la CDN).

Las *Directrices*, fundamentándose en la CDN ([véase § 1 de las *Directrices*](#)), están diseñadas tanto para “asistir y estimular” a los gobiernos para que optimicen la implementación de ese tratado ([§2.c.](#)) como para “guiar políticas, decisiones y actividades” en todos los niveles, tanto en el sector público como en el privado ([§2.d.](#)). Esta declaración de propósitos también refleja el considerable

énfasis que los autores dieron tanto a la necesidad de que las *Directrices* sean consideradas como “orientaciones deseables para la política y la práctica” (§ 2) en vez de como estándares obligatorios, como al hecho de que se dirijan a “todos los sectores, directa o indirectamente involucrados”, y de ninguna manera solo a los gobiernos.

Si bien no son vinculantes, las *Directrices* pueden tener un impacto potencial muy significativo sobre las prácticas en este ámbito. Su estatus en tanto conjunto de principios aprobados por las Naciones Unidas es en sí relevante, y permite que funcionen como un referente fundamental para el Comité de la CDN en sus Observaciones Finales sobre el cumplimiento de las disposiciones relevantes del tratado por

parte de los Estados. También pueden ser tenidas en cuenta por los organismos de monitoreo de varios otros tratados, tales como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, es importante también reconocer que las “orientaciones” de las *Directrices* no tienen en cuenta la disponibilidad de recursos en un país dado para su completa implementación (siendo este el caso de casi todos los instrumentos internacionales de este tipo). Si bien fomentan la asignación de dichos recursos (§ 24-25), su rol principal es de proponer un curso a seguir. Este manual refleja esta postura.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

La manifestación de un compromiso con los derechos de los niños

Directrices: § 1, 6, 7, 72, 73

Los Estados deberían dirigir la implementación de los derechos de los niños en todos los aspectos de la legislación, la política y la práctica. Este compromiso con los derechos de los niños debería manifestarse en el apoyo y los servicios para todos los niños que requieren de modalidades alternativas de cuidado.

La política nacional debería:

- Garantizar que la legislación, la política y la práctica nacionales apoyen plenamente la implementación de la CDN y de otros instrumentos de derechos humanos, tales como la [Convención contra la Tortura](#) y la [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#),
- Establecer organismos independientes, tales como las defensorías o los comisionados de la niñez, de conformidad con los “[Principios de París](#)”, con el objetivo de monitorear los derechos de los niños,
- Garantizar que los derechos de los niños sean susceptibles de ser tomados en cuenta en la legislación, y que los niños tengan acceso a reparaciones, incluyendo compensaciones legales,

- Asignar los niveles apropiados de recursos a los servicios para los niños y sus familias, con el objetivo de que los derechos de los niños puedan ser apoyados,
- Garantizar que los derechos de todos los niños sean cumplidos, independientemente del estado y las circunstancias de los mismos, y sin discriminación debido a factores tales como la pobreza, la etnicidad, la religión, el sexo, la discapacidad mental y física, el VIH/SIDA u otras enfermedades graves tanto físicas como mentales, el nacimiento fuera del matrimonio, y el estigma socio-económico,
- Fomentar la sensibilización respecto de los derechos de los niños, entre ellos el derecho a la participación, entre: los niños y sus familias; los desarrolladores de políticas y aquellos que cuidan de los niños y de las familias; la sociedad en general; mediante la utilización de campañas públicas y los medios de comunicación,
- Garantizar que se refleje un compromiso con los derechos de los niños en toda legislación, política y práctica relacionadas con los niños que se encuentran en modalidades alternativas de cuidado,
- Garantizar la protección de los niños en modalidades alternativas de cuidado y de sus derechos, reconociendo al mismo tiempo la importancia de que los niños tengan la posibilidad de tomar decisiones informadas que puedan conllevar un cierto riesgo aceptable, que corresponde a aquellas de los niños que viven con sus familias (§ 94).

2b. Los pilares de las Directrices

Las *Directrices* fueron creadas para garantizar el respeto de dos principios básicos de las modalidades alternativas de cuidado, a saber:

- que la modalidad alternativa de cuidado sea realmente necesaria (el “principio de necesidad”), y
- que, en este caso, el cuidado sea proporcionado de manera adecuada (el “principio de idoneidad”).

Cada uno de estos principios comprende dos sub-grupos principales.

i. El respeto del “principio de necesidad”

Actuar de acuerdo al “principio de necesidad” implica, antes que nada, **prevenir situaciones y condiciones** que puedan desembocar en que se prevea o requiera modalidades alternativas de cuidado. La variedad de problemáticas que deben ser abordadas es considerable: desde la pobreza material, la estigmatización y la discriminación, hasta la sensibilización respecto de la salud reproductiva, la educación parental y otras medidas de apoyo a las familias, tales como la prestación de guarderías. Cabe mencionar que, a medida de que progresaba la redacción de las *Directrices*, los delegados de los gobiernos expresaron un interés creciente en asegurar que se le diera a estas respuestas preventivas la cobertura la más exhaustiva posible.

El segundo punto de acción para el “principio de necesidad” se refiere al establecimiento de un mecanismo sólido de “**prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado**” que sea capaz de garantizar que los niños ingresen únicamente al sistema de modalidades alternativas de cuidado si todos los medios posibles para mantenerlos con sus padres o su familia ampliada (extensa) han sido examinados. Las implicancias de esto son dobles: la necesidad de servicios adecuados o estructuras comunitarias a las que se puedan llevar a cabo canalizaciones, y un sistema de prevención del ingreso al acogimiento alternativo que pueda operar efectivamente independientemente de si el potencial proveedor formal de cuidado es de carácter público o privado.

Además, la necesidad de una medida debe ser evaluada regularmente. Estos son evidentemente retos significativos para muchos países, pero la experiencia ha demostrado que es necesario que sean afrontados si se pretende evitar ingresos injustificados.

ii. El respeto del “principio de idoneidad”

Si se determina que un niño efectivamente requiere de una modalidad alternativa de cuidado, esta debe ser proveída en

una forma adecuada. Esto significa que **todos los entornos de cuidado deben cumplir con estándares mínimos generales** con respecto a, por ejemplo, las condiciones y el personal, el régimen, el financiamiento, la protección y el acceso a servicios básicos (educación y salud en particular). Para garantizar esto, se deben implementar un mecanismo y un proceso para la autorización de los proveedores de cuidado basados en criterios establecidos, y para la realización de subsecuentes inspecciones que evalúen el cumplimiento con dichos criterios a lo largo del tiempo.

El segundo aspecto de la “idoneidad” se refiere a que **el entorno de cuidado corresponda a cada niño involucrado en particular**. Esto significa seleccionar aquel que, en principio, satisfaga mejor las necesidades del niño en ese momento. También implica que una variedad de entornos de cuidado en un ámbito familiar u otros entornos deba establecerse, a efectos de que exista una verdadera selección y que exista un procedimiento reconocido y sistemático para determinar cuál es el más adecuado (“prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado”).

Al desarrollar esta **gama de opciones**, claramente se le debe dar prioridad a las “soluciones basadas en la familia y la comunidad” (§ 53). Al mismo tiempo, las *Directrices* reconocen que el acogimiento en ámbitos familiares y los centros de acogimiento residencial son respuestas complementarias (§ 23), siempre y cuando estos últimos cumplan ciertos requisitos (§ 123, 126) y sean utilizadas solo debido a razones “positivas” (es decir, cuando constituyan la respuesta más adecuada a la situación y las necesidades del niño (§ 21)).

Por ejemplo, un niño que ingresa al acogimiento alternativo como resultado de una experiencia familiar negativa puede no poder hacer frente a un acogimiento inmediato en otro “entorno de tipo familiar o similar”, y, por lo tanto, puede ser que primero necesite un entorno menos íntimo o emocionalmente menos exigente. Asimismo, si se evalúa que el acogimiento en un hogar de guarda es la solución más favorable, será necesario que la familia del hogar de guarda sea seleccionada en función de su posible voluntad y habilidad para responder positivamente a las características del niño en cuestión. Una vez más, la idoneidad del acogimiento debe ser regularmente evaluada – el momento y la manera en los que se desarrolla dependen con frecuencia del objetivo, la duración y la naturaleza del acogimiento – y debería tener en cuenta todos los sucesos pertinentes que puedan haber tenido lugar desde que se tomó la decisión original.

iii. La aplicación de los principios de necesidad e idoneidad

Los siguientes son algunos de los elementos claves a tener en cuenta para garantizar que el acogimiento alternativo sea utilizado únicamente en los casos en los que sea necesario y adecuado para el niño en cuestión.

P1

¿EL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO ES REALMENTE NECESARIO?

Reducir la percepción de la necesidad del acogimiento alternativo formal

- Reducir la percepción de la necesidad del acogimiento alternativo formal
- Implementar programas para la reducción de la pobreza,
- Afrontar los factores sociales que pueden provocar la separación familiar (por ejemplo: discriminación, estigmatización, marginación...),
- Mejorar los servicios de apoyo y fortalecimiento familiar,
- Proporcionar servicios de guardería y cuidado temporal de descanso,
- Promover las estrategias informales/tradicionales de organización,
- Consultar al niño, sus padres y su familia más amplia para identificar las opciones existentes,
- Abordar la renuncia de los padres a la guarda de una manera proactiva,
- Erradicar las decisiones injustificadas de separación del niño del cuidado de sus padres.

Desalentar el recurso al acogimiento alternativo

- Garantizar un sistema sólido de prevención del ingreso al acogimiento alternativo, por medio de una autoridad encargada de la toma de decisiones,
- Poner a disposición una gama de asesorías y recursos prácticos efectivos a los que puedan ser canalizados los padres que se encuentran en dificultades,
- Prohibir el "reclutamiento" de los niños para su acogimiento,
- Eliminar los sistemas de financiamiento que alientan los acogimientos innecesarios y/o la retención de los niños en el acogimiento alternativo,
- Revisar regularmente si el acogimiento sigue siendo apropiado y necesario.

EL PRINCIPIO DE NECESIDAD

P2

¿EL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO ES APROPIADO PARA EL NIÑO?

Garantizar que los entornos de acogimiento formal satisfagan estándares mínimos

- Comprometerse con el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos,
- Proporcionar el pleno acceso a servicios básicos, particularmente a la asistencia sanitaria y la educación,
- Garantizar recursos humanos adecuados (evaluación, formación y motivación de los cuidadores),
- Promover y facilitar el contacto apropiado con los padres u otros familiares,
- Proteger a los niños de la violencia y la explotación,
- Establecer un registro y la autorización obligatorios de todos los cuidadores, con base en el cumplimiento de criterios estrictos,
- Prohibir a los cuidadores cuyos objetivos principales sean de naturaleza política, religiosa o económica,
- Establecer un mecanismo independiente de inspección que lleve a cabo visitas regulares sin previo aviso.

Garantizar que el entorno de acogimiento satisfaga las necesidades del niño

- Prever una gama completa de opciones de acogimiento,
- Asignar las tareas de prevención del ingreso al acogimiento alternativo a profesionales calificados que evalúen sistemáticamente el entorno de acogimiento que tiene más probabilidades de satisfacer las características y la situación del niño,
- Garantizar que se recurra al acogimiento residencial solo cuando este constituya la respuesta más constructiva,
- Requerir la cooperación del cuidador para encontrar una solución apropiada a largo plazo para cada niño.

EL PRINCIPIO DE IDONEIDAD

iv. La consideración del “interés superior del niño”

En las *Directrices*, frecuentemente, se hace referencia al “interés superior del niño”. No obstante, existe mucha confusión respecto del significado y las implicancias de este concepto en el contexto de la promoción y protección de los derechos de los niños. **Una interpretación errónea de los objetivos y del alcance del “principio del interés superior” puede derivar en la práctica en respuestas sumamente inapropiadas y perjudiciales** para los niños que se encuentran privados de cuidado parental o en riesgo de perderlo.

El niño tiene derecho a que su “interés superior” sea tenido en cuenta como una “consideración primordial” cada vez que las “instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos” (CDN Artículo 3.1) tomen decisiones concernientes al niño. Estas decisiones pueden llegar a tener consecuencias de amplio alcance. Por lo tanto, cobra aun mayor importancia tener certeza respecto de la forma en la que se debe abordar el “interés superior” al implementar las *Directrices*.

En esencia, tres requerimientos interdependientes emergen del Artículo 3.1 de la CDN:

1. **Cada vez que las entidades previamente mencionadas intervienen, deben determinar el interés superior del niño.** Esto significa tomar una decisión basada en toda la información requerida y/o puesta a disposición. Esta responsabilidad relativa a la determinación del interés superior es particularmente importante cada vez que existe un conflicto de opinión o que no haya un cuidador principal.
2. Al llegar a una decisión que concierne al niño, estas entidades también deberían tener en cuenta los **derechos e intereses legítimos de cualquiera de las otras partes** (por ejemplo, los padres, otros individuos, organismos, o el mismo Estado), así como otros factores pertinentes. Así, si bien la prioridad del interés superior del niño es considerada como la regla orientadora en la práctica, en realidad los tomadores de decisiones no están obligados a seguirla en todas las instancias. El requerimiento 2 debería ser sopesado con los requerimientos 1 y 3, y no debería ser interpretado fuera del contexto de estos tres requerimientos de la CDN.
3. **Cada vez que se debe tomar una decisión en relación al “interés superior” entre varias opciones apropiadas y viables para un niño**, esta debería, en principio, favorecer

la solución que se considera más positiva para el niño – de manera inmediata y a largo plazo. Al mismo tiempo, cualquiera sea la decisión final, esta debería cumplir minuciosamente con todos los demás derechos del niño.

Es importante destacar que, desde la perspectiva de los derechos, el “interés superior” no está por encima de los demás derechos, ni justifica ignorar o violar uno o más de ellos – si este fuera el caso, el concepto nunca habría figurado en la CDN. El “derecho” en la CDN simplemente procura que se garantice la consideración del interés superior del niño cada vez que se tomen decisiones en relación a la manera más efectiva de resguardar los derechos en su totalidad. La responsabilidad de tomar esta decisión claramente radica en los organismos especificados; no puede ser arbitrariamente asumida por otros.

En un ámbito tal como el de las modalidades alternativas de cuidado – tanto en la práctica como desde la perspectiva de la política – es razonable suponer que, **en la gran mayoría de las situaciones, el interés superior del niño debidamente determinado debería cumplirse**. Si, y cuando, no fuera el caso, se debe demostrar que hacerlo podría poner en serio peligro los derechos e intereses de otros. Un ejemplo de ello, proporcionado por las *Directrices del ACNUR para la Determinación del Interés Superior del Niño* (véase a continuación), sería la decisión de no acoger a un niño con una enfermedad infecciosa en un hogar de guarda antes de su tratamiento, aunque se haya determinado que el acogimiento en un ámbito familiar o similar es en su interés superior. Asimismo, no son inusuales los casos en los que las familias de los hogares de guarda que cuidan de algún niño en particular son amenazadas por terceros, resultando en la necesidad de reubicar a ese niño en un entorno de acogimiento grupal, en el que la protección de los operadores puede garantizarse mejor. Se sigue que las situaciones en las que no puede ser priorizado el interés superior del niño inicialmente determinado son verdaderamente excepcionales.

Es más, **el “interés superior del niño” es el factor determinante en dos situaciones** que conciernen directamente al acogimiento alternativo: el examen de la necesidad de separar al niño de sus padres (Artículos 9.1 & 20.1 de la CDN); y la consideración de la adopción como una opción para un niño que ha ingresado al acogimiento alternativo (Artículo 21 de la CDN). En estos casos, el interés superior del niño claramente debería tener una prioridad automática, pero aún así es fundamental recordar que los otros **dos elementos centrales del Artículo 3.1 de la CDN (la responsabilidad por la toma de decisiones y la**

naturaleza de cumplimiento de derechos de la solución elegida) se deben mantener intactos.

Si bien la responsabilidad de la toma de decisión respecto del interés superior queda así establecida por la CDN, una cuestión fundamental queda sin respuesta: ¿qué información, factores y criterios deberían constituir los fundamentos de aquella decisión? En otras palabras, ¿cómo es que se debe determinar el interés superior?

Hasta el momento, el intento más exhaustivo de responder a esa pregunta a nivel internacional lo constituyen sin duda las “Directrices para la Determinación del Interés Superior del Niño”, elaboradas por el ACNUR (2008). Si bien lo que propone el modelo de **Determinación del Interés Superior (DIS)** fue diseñado en gran medida teniendo en cuenta a los niños no acompañados, separados y refugiados, constituye, sin embargo, una fuente esencial de inspiración cada vez que deben tomarse decisiones sobre un niño y su futuro.

En el caso de los niños para los cuales una modalidad alternativa de cuidado es, o puede llegar a ser, una realidad, la DIS debería basarse en **una evaluación llevada a cabo por profesionales calificados, y debería contemplar al menos las siguientes cuestiones:**

1. Las opiniones y deseos del niño libremente expresados (con base en la información más completa posible), teniendo en cuenta la madurez del niño y su capacidad de evaluar las posibles consecuencias de cada una de las opciones presentadas;
2. La situación, las actitudes, las capacidades, las opiniones y los deseos de los familiares del niño (padres, hermanos, parientes adultos, “otras personas” cercanas), y el carácter de sus relaciones afectivas con el niño;
3. El nivel de estabilidad e integridad proporcionado por el entorno cotidiano de vida del niño (independientemente de que sea con sus padres, en acogimiento por familiares, o un entorno de acogida formal):
 - a) Actual (evaluación del riesgo inminente);
 - b) Previamente en el mismo entorno (evaluación integral del riesgo);
 - c) Potencialmente en el mismo entorno (por ejemplo, con apoyo y/o supervisión necesarios);
 - d) Potencialmente en cualquiera de los otros entornos de acogimiento que podrían ser considerados;

4. En todos los casos en los que se considere pertinente, los efectos probables de la separación, y el potencial para la reintegración familiar;
5. Las necesidades especiales de desarrollo del niño:
 - a) Relacionadas con una discapacidad física o mental;
 - b) Relacionadas con otras características o circunstancias especiales;
6. Otros factores siempre que sea apropiado. Por ejemplo:
 - a) El origen étnico, religioso, cultural y/o lingüístico del niño, con el objetivo de que se intente, en la medida de lo posible, garantizar la continuidad en la crianza y, en principio, mantener los lazos del niño con su comunidad;
 - b) La preparación para la transición a una vida independiente;
7. Una revisión de la idoneidad de cada una de las posibles opciones de acogimiento para satisfacer las necesidades del niño a la luz de las consideraciones antedichas.

Los resultados de este tipo de evaluación deberían constituir la base de la DIS por parte de los organismos competentes, los cuales además considerarán todos los demás factores (incluyendo la disponibilidad de opciones en la práctica, y los intereses y derechos de otros) antes de llegar a una decisión. Se debería explicar la razón de su decisión al niño, en particular en los casos en los que esta no se corresponda a la opinión expresada por él. También debería llevarse a cabo una evaluación de la DIS cada vez que un acogimiento deba ser revisado (véanse Artículo 25 de la CDN, [§ 67](#) de las *Directrices*).

En ciertas situaciones graves, el peligro al que está expuesto un niño requerirá **una acción de protección inmediata**. En este caso, se hace fundamental garantizar que el proceso completo de la DIS sea emprendido tan pronto como sea factible luego de la respuesta inicial de emergencia – idealmente, con un protocolo acordado para hacerlo. En particular, nunca se debe concretar una solución definitiva y duradera antes de que el proceso de evaluación haya sido completado y sus hallazgos hayan sido considerados por una autoridad competente.

Enfoque 1: La participación de los niños y jóvenes en la toma de decisiones y los entornos de modalidades alternativas de cuidado

VISIÓN GENERAL

Demasiado a menudo, se acogen a los niños en una modalidad alternativa de cuidado sin que comprendan del todo el porqué, o sin que se les proporcione la oportunidad de expresar sus opiniones. Este hecho contraviene claramente el Art. 12 de la CDN, que establece el derecho de los niños a “ser escuchado[s]” en todos los procedimientos judiciales o administrativos que afecten sus vidas. En muchos casos, los niños que son acogidos en modalidades alternativas de cuidado arbitrariamente o de manera poco adecuada se expresan en varias formas “no verbales”, tales como el retraimiento, el rechazo de cooperación, la huida o la desestabilización del acogimiento. Esto significa que esta experiencia de acogimiento alternativo será negativa en su totalidad, y puede llegar a tener serias repercusiones para su presente y futuro.

En consecuencia, los autores de las *Directrices* pusieron un especial énfasis en la necesidad de consultar a cada niño para el cual se prevé un acogimiento alternativo. Afirmaron que la consulta debería abarcar todas las tomas de decisiones relacionadas con la modalidad alternativa de cuidado, a lo largo del acogimiento, y previamente al egreso del sistema de acogimiento alternativo. Los autores no sólo incluyeron esto en los Principios Generales de las *Directrices* (§ 6-7), sino que también lo repitieron en diversos puntos específicos en el texto (véanse, por ejemplo, § 40, 57, 65, 67). Este es un componente clave de la cuestión individualizada, caso por caso, promovida por las *Directrices* acerca de la toma de decisiones relativas al acogimiento alternativo.

Evidentemente, existe una estrecha conexión entre tal “participación del niño” y la consideración del interés superior del niño, la cual se ve reflejada en el § 7. Toda determinación del [interés superior del niño](#) debe basarse, en parte, en las preferencias y preocupaciones del niño en cuestión, al mismo tiempo que debe tenerse en cuenta una amplia variedad de opiniones y factores. Estos incluyen a las consecuencias previsibles a corto y largo plazo de una determinada solución para la protección efectiva de todos los demás derechos, y están además determinados por la disponibilidad de opciones adecuadas proporcionadas o promovidas por el Estado.

De la misma forma, tal como queda reflejado en el § 6 (y nuevamente en el § 64, por ejemplo), los niños deben tener acceso a toda la información necesaria que les permita llegar a conclusiones bien fundamentadas con respecto a las opciones disponibles para ellos.

La “participación del niño” está inevitablemente conectada con la consulta a la familia del niño, su representante designado, y/u otras personas importantes y de confianza para él. Este punto es enfatizado frecuentemente en las *Directrices*. Obtener la opinión e, idealmente, la aprobación de aquellos en los que el niño ha ido confiando sirve para asegurar que las decisiones relativas a la modalidad alternativa de cuidado correspondan en la mayor medida posible a las propias expectativas del niño. Desde luego, esto aumenta las probabilidades de que un acogimiento alternativo tenga un resultado positivo.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 6, 7, 40, 49, 57, 64, 65, 67, 94, 98, 99, 104, 132

Las *Directrices* se sustentan en el compromiso con el derecho de los niños a ser escuchados respecto de los asuntos que los afectan, de conformidad con el Art. 12 de la CDN. Este es un Principio General de las *Directrices* que debería reflejarse en todas las políticas y prácticas relacionadas con las modalidades alternativas de cuidado.

La política nacional debería:

Incluir los derechos de los niños a la participación en la legislación y la política

- Garantizar que el compromiso de que se escuchen las opiniones de los niños sea incluido en todas las legislaciones y políticas relativas a los niños y a sus familias, de conformidad con el Art. 12 de la CDN,

Enfoque 1: La participación de los niños y jóvenes en la toma de decisiones y los entornos de modalidades alternativas de cuidado (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (continuación)

- Establecer órganos independientes de derechos humanos, tales como las defensorías o los comisionados de la niñez, para que defiendan el derecho de los niños a ser escuchados,
- Tomar en cuenta la [Observación General de las Naciones Unidas N° 12 El derecho del niño a ser escuchado](#) para guiar la participación de los niños en los procesos y procedimientos administrativos,
- Fomentar la sensibilización respecto de los derechos de los niños, entre ellos el derecho a la participación, entre los niños y sus familias; los desarrolladores de políticas y aquellos que cuidan de los niños y sus familias; así como la sociedad más amplia mediante la utilización de campañas públicas y los medios de comunicación,
- Garantizar que todos los niños tengan el derecho a participar, independientemente de su estado o circunstancias, y libres de discriminación,
- Garantizar que no exista una edad mínima que limite la participación de los niños, y proporcionarles apoyo en sus necesidades de comunicación, inclusive el apoyo a formas no verbales de comunicación,
- Alentar a las organizaciones o a los grupos dirigidos por niños y/o jóvenes, o que apoyan significativamente la participación de los niños, a contribuir al desarrollo y a la implementación de la política y la práctica relativas a las modalidades alternativas de cuidado.
- Proporcionar a los niños información para que puedan tomar decisiones informadas y participar plenamente en los procesos de toma de decisiones. Esto debería incluir el acceso del niño a versiones amigables de sus derechos y, siempre que resulte pertinente, a la representación legal de abogados que estén formados en las problemáticas de las modalidades alternativas de cuidado,
- Preservar la información sobre los antecedentes y orígenes del niño para que ellos, u otras personas que tengan su autorización, puedan buscar sus orígenes,
- Garantizar que también se consulte a la familia del niño, u otras personas importantes en las cuales el niño confía, al tomar las decisiones,
- Exigir que el niño tenga acceso a un adulto de confianza cada vez que necesite apoyo y a alguien con quien hablar confidencialmente,
- Tomar medidas para que los niños puedan ser escuchados directamente a través de un representante u organismo en los casos en los que son muy pequeños o no cuentan con la capacidad de expresar una opinión verbalmente o a través de otros medios de comunicación,
- Garantizar que las opiniones de los niños sean tomadas en cuenta en relación con las decisiones concernientes al contacto con sus familias, y durante las visitas a las mismas.

Apoyar la participación de los niños en los procesos y procedimientos relativos a las modalidades alternativas de cuidado

- Garantizar que las legislaciones y las políticas nacionales de protección a la niñez y las modalidades alternativas de cuidado incluyan un compromiso con la participación de los niños y se sustenten en un enfoque de derechos del niño,
- Exigir la búsqueda de la opinión de los niños para las decisiones relativas a su acogimiento en una modalidad de cuidado alternativo, así como el desarrollo de las evaluaciones de esta, sus planes y revisiones. Esto debería incluir la solicitud de la opinión del niño sobre los servicios que puedan apoyar a los niños y sus familiares y cuidadores,

El apoyo a los niños a expresar preocupaciones y quejas ([§ 98-99](#))

- Exigir que haya mecanismos que permitan que los niños puedan expresar sus preocupaciones informales,
- Establecer mecanismos claros para quejas formales para que los niños en las modalidades alternativas de cuidado puedan denunciar de forma segura las violaciones de sus derechos, entre ellos el abuso y la explotación,
- Garantizar que los niños estén informados sobre su derecho a expresar sus quejas. Deberían tener acceso a un adulto independiente, de confianza, que los apoye a proseguir con un proceso de queja cuando sea requerido,

Enfoque 1: La participación de los niños y jóvenes en la toma de decisiones y los entornos de modalidades alternativas de cuidado (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (continuación)

- Garantizar que los niños tengan acceso a recursos legales y revisiones judiciales. Deberían tener acceso a representantes legales y al apoyo de adultos de confianza cuando sea requerido,
- Garantizar que los niños estén informados sobre el alcance y los límites de la confidencialidad cada vez que expresen una queja, y sobre el hecho de que la expresión de la queja no conlleva un castigo. Los niños deberían obtener una retroalimentación sistemática en relación con la manera en la que sus preocupaciones y quejas han sido abordadas y sus resultados,
- Exigir que haya registros de las quejas y que estas sean reexaminadas regularmente. Establecer un organismo identificable, imparcial e independiente que pueda hacer un seguimiento de las quejas,
- Solicitar las opiniones y la participación continua de los niños en relación con la manera de mejorar los mecanismos de quejas.

PRÁCTICA PROMETEDORA 1.1

Mkombozi, Tanzania

Mkombozi trabaja con niños en riesgo de trasladarse a una situación de calle en las regiones de Arusha y Kilimanjaro, en el norte de Tanzania. Apoya el traslado de niños en situación de calle desde el acogimiento residencial al acogimiento dentro de una familia y una comunidad. Por ello se han transformado sus instalaciones residenciales originales en un “hogar de transición”. *Mkombozi* valora la importancia y el impacto de la participación significativa de los niños y la facilitación de espacios para que los niños y jóvenes que están o que estuvieron en situación de calle se expresen, y sean escuchados. Los jóvenes participaron en el *Baraza la Watoto* (Consejo de los niños) en la Municipalidad de Arusha, lo cual resultó en que la autoridad de la municipalidad reconociera las problemáticas que afectan a los niños y jóvenes, y encontrara formas de asistirlos.

A lo largo del año 2010, los niños contribuyeron también a los procesos de planificación estratégica de *Mkombozi* a través de reuniones, debates y reflexiones. Algunos de los niños más grandes tuvieron el rol de embajadores y compartieron sus propias experiencias de vida, contribuyendo al debate sobre las consecuencias negativas del acogimiento residencial a largo plazo. En 2010, se realizó la encuesta anual de satisfacción con niños y jóvenes acogidos en el hogar de transición. Aquella puso de relieve a la comunicación entre los trabajadores sociales y los niños como un área a ser mejorada. Los resultados de la encuesta de satisfacción fueron presentados al personal, lo cual les proporcionó una buena oportunidad para reflexionar sobre los avances desde la perspectiva de los jóvenes.

Para mayor información, véase: The Mkombozi Annual Report (2010) www.mkombozi.org (en inglés)

Enfoque 1: La participación de los niños y jóvenes en la toma de decisiones y los entornos de modalidades alternativas de cuidado (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 1.2

La participación colectiva en los servicios de protección de la niñez, Noruega

“La participación del usuario y la práctica profesional en los servicios de protección de la niñez” es un proyecto de investigación-acción llevado a cabo en cooperación con dos servicios de protección de la niñez en Noruega, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la participación de los jóvenes en las decisiones sobre su cuidado. Este proyecto implementa un grupo de participación basado en el diálogo para jóvenes afectados por procesos de protección de la niñez, así como para padres que han perdido la custodia legal de sus hijos. La iniciativa para los jóvenes tuvo como resultado cambios en la práctica del centro de protección de la niñez de modo que los jóvenes participaran de lleno en reuniones en las que se tomarían las decisiones sobre su futuro cuidado.

El grupo de padres les dieron a estos últimos la oportunidad de ejercer una influencia sobre los servicios de protección de la niñez, al permitir una mayor concientización respecto de las posibilidades de tomar acciones efectivas en relación con las decisiones relativas al cuidado que afectan a sus propios hijos. La experiencia de este proyecto sugiere la necesidad de apoyar el desarrollo de modelos de participación colectiva de los usuarios de los servicios, con el objetivo de darles a estos últimos el poder para influir sobre la manera en la que se prestan los servicios.

Para mayor información, véase: Seim, S. y Siettebo, T. (2011). Collective participation in child protection services: partnership or tokenism? *European Journal of Social Work*, 14(4), 497-512. DOI: 10.1080/13691457.2010.500477 (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 1.3

La iniciativa de capacitación *Who cares? Scotland*, Reino Unido

En 2010, *Who cares? Scotland* recibió subsidios por tres años para el diseño, desarrollo y puesta en funcionamiento de una iniciativa nacional de capacitación, la cual tiene como objetivo la concientización y el desarrollo de las capacidades de los representantes locales electos y agencias claves que detentan responsabilidades de toma de decisiones en los servicios para la niñez. El desarrollo y puesta en funcionamiento del programa nacional de capacitación contó con la participación de niños en acogimiento alternativo formal, así como de jóvenes en proceso de egreso. 127 jóvenes participaron en este proceso a través de la producción de videos locales de capacitación para las sesiones de capacitación, y en total 18 de ellos participaron directamente en la realización de las sesiones de capacitación para estos funcionarios.

Las evaluaciones positivas demostraron que el involucramiento de los jóvenes hizo que la capacitación fuera especialmente efectiva. Algunos jóvenes pasaron a ser contratados como capacitadores en el programa y representaron a la organización en conferencias internacionales. El programa conllevó cambios en la política y la práctica locales en varias maneras, entre ellos, mejoras en las políticas locales de vivienda para los jóvenes en proceso de egreso de cuidados, mejores oportunidades para la capacitación y el empleo, mejor acceso a instalaciones deportivas y de recreación, y una mejor participación en la toma de decisiones.

Para mayor información, véase: www.corporateparenting.co.uk (en inglés)

EL ALCANCE Y LA TERMINOLOGÍA DE LAS *DIRECTRICES*



En este capítulo encontrará:

3a. El alcance de las *Directrices*

3b. La terminología usada en las *Directrices*

- i. El acogimiento alternativo en una familia existente
- ii. Otros entornos de cuidado
- iii. Los conceptos no son absolutos



3a. El alcance de las *Directrices*

Casi en su totalidad, las *Directrices* se aplican a la prestación de modalidades alternativas formales de cuidado para todos los niños (a saber, las personas menores de dieciocho años de edad, salvo que se haya alcanzado antes la mayoría de edad, de conformidad con la CDN) privados de cuidado parental o en riesgo de perderlo (§ 27). Al mismo tiempo, la cobertura de las *Directrices* se extiende a los jóvenes que egresan del sistema de acogimiento alternativo formal y necesitan apoyo después de haber alcanzado la mayoría de edad (§ 28). También pueden ser aplicadas en entornos que no constituyen “modalidades alternativas de cuidado” propiamente dichas, pero en los cuales existe una responsabilidad de cuidar a niños (por ejemplo internados, residencias estudiantiles y centros de tratamiento (§ 31)).

No obstante, las *Directrices* también son el primer instrumento internacional que no solo **trata de todos los tipos de modalidades alternativas de cuidado “formales”, sino también de las soluciones “informales” (§ 27)**. Lo hace por dos razones principales:

- El acogimiento alternativo de la mayoría de los niños que no pueden vivir con sus padres tiene, de hecho, una naturaleza informal. En otras palabras, la mayor parte de las modalidades alternativas de cuidado alrededor del mundo son organizadas

espontáneamente entre individuos particulares – en general, uno o ambos padres y los familiares – mediante prácticas informales socialmente aceptadas. Los autores pensaron que esta realidad debía ser completamente reconocida. No obstante, las *Directrices* no abarcan las situaciones de cuidado informal ocasional con parientes o amigos, tales como las que tienen lugar durante las vacaciones o debido a ausencias cortas de los padres (§ 30.c).

- Si bien las soluciones de acogimiento informal por definición no son el resultado de intervenciones y decisiones formales y oficiales (por lo que difícilmente están contempladas por estándares establecidos), es posible que requieran supervisión y/o apoyo por parte del Estado para garantizar un cuidado óptimo del niño. Es aquí que los estándares tienen un papel que cumplir.

Dicho lo anterior, siempre se debería tener en mente **que los estándares y principios generales establecidos por las *Directrices* se aplican únicamente al acogimiento formal (§ 27); aquellos que se aplican al acogimiento informal están específicamente mencionados como tales (particularmente § 56, 76-79 [véase también Enfoque 9]**.

Dos grupos de niños están explícitamente **excluidos** de la cobertura de las *Directrices*:

- Aquellos que están **privados de libertad como resultado de encontrarse en conflicto con la ley**, o que así se presuman, ya que su situación ya está contemplada en otros instrumentos internacionales del ámbito de la justicia juvenil ([§ 30.a](#)).
- Aquellos que han sido adoptados ([§ 30.b](#)). Esto se debe a que un niño adoptado tiene cuidado parental desde el momento en el que se produce la orden de adopción. Por lo tanto, una adopción finalizada no es una modalidad alternativa de cuidado, ya que establece una relación plena de filiación. No se encuentra sujeta a los varios aspectos de la gestión de las modalidades alternativas de cuidado, tales como el plan de cuidado o las evaluaciones periódicas. Sin embargo, el período previo a la finalización del proceso de adopción lógicamente se incluye dentro del alcance de las *Directrices*. Además, es importante notar que los esfuerzos previstos en las *Directrices* para prevenir la separación familiar se aplican tanto a las familias adoptivas como a cualquier otra.

En relación al segundo punto, se debe abordar la compleja cuestión de la **kafala de la ley islámica** y su relación con la adopción.

La ley islámica no reconoce a la adopción, y las soluciones de acogimiento de tipo adoptivo en general son posibles solo para bebés y niños abandonados cuyos padres son desconocidos. Por lo tanto, tales soluciones abarcan a una proporción pequeña de los niños sin cuidados parentales.

Es por ello que, en décadas recientes (y particularmente durante la redacción de la CDN), ha habido una tendencia a referirse a la práctica más amplia de la **kafala** – el equivalente islámico más cercano a la adopción. Las *Directrices* siguen esta tendencia de unir a la **kafala** con la adopción (por ejemplo [§ 2.a](#), [123](#), [161](#)). No obstante, la manera en la que es concebida la **kafala** en la práctica varía enormemente de un país a otro – desde el apoyo financiero anónimo para un niño que vive en una institución, hasta una relación casi adoptiva en la que el niño, en algunas circunstancias, puede llegar a tomar el apellido y heredar del cuidador en casi la misma forma en la que lo haría un niño adoptivo.

Por lo tanto, en el contexto de las *Directrices*, la interpretación del término “**kafala**” puede ser sólo pragmática. Las *Directrices* contemplan esta práctica en la medida en la que implica el acogimiento diario de un

niño. Sin embargo, este acogimiento puede ser organizado informalmente o de una manera más formal – lo cual debe ser tenido en cuenta al determinar las obligaciones con respecto al niño. En las situaciones relativamente excepcionales en las que la **kafala** es el equivalente a una medida legalizada de cuidado permanente, bien podría caer fuera del alcance de las *Directrices*, de la misma manera que lo hace la adopción.

3b. La terminología usada en las *Directrices*

Hay varios puntos importantes de resaltar con respecto a los conceptos usados y las definiciones dadas ([§ 29](#)) en las *Directrices* para referirse a las formas de acogimiento alternativo.

El **acogimiento informal** ([§ 29.b.i](#)) es considerado como una medida activa o tácita tomada por medio del acuerdo entre los padres o tutores legales del niño y un o más individuos (generalmente familiares o personas cercanas a la familia) que no tienen una acreditación oficialmente emitida para ser cuidador al momento de asumir esta responsabilidad. El acogimiento informal también incluye a los ofrecimientos espontáneos de cuidado hechos por individuos privados en la ausencia de los padres u otros cuidadores primarios.

Se sigue que el **acogimiento formal** incluye todas las modalidades en las que haya un cuidador reconocido, más allá de cómo estén organizadas y de quién sea la iniciativa ([§ 29.b.ii](#)). Cabe señalar en este sentido que se considera que toda admisión en un centro de acogimiento residencial es “formal”. En otras palabras, como las *Directrices* exigen que cada uno de dichos centros esté registrado y autorizado para operar, se asume que fueron “reconocidos”. Es importante destacar que esto significa que ni los Estados ni los cuidadores pueden evocar el supuesto carácter “informal” del ingreso al centro de acogimiento residencial – incluso en casos en los que se produjo, por ejemplo, a solicitud del padre o tutor – para justificar la falta de cumplimiento de los estándares de protección en lo que respecta al niño, tal como queda establecido por las *Directrices*.

Las *Directrices* se refieren a dos grupos distintos de cuidadores formales ([§ 29.d](#)):

- Las **agencias**, las cuales organizan las modalidades alternativas de cuidado (tales como un servicio social o un organismo encargado de la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado),
- Los **centros de acogida**, los cuales prestan acogimiento residencial a los niños.

Las agencias y los centros de acogida pueden ser de naturaleza **privada o pública**, en tanto que “privado” significa “no estatal”. Por lo tanto, las agencias privadas incluyen a ONGs, asociaciones y organizaciones de corte religioso, así como empresas privadas. Las *Directrices* no hacen una distinción entre el funcionamiento de las agencias con fines de lucro de las que son sin fines de lucro, pero especifican que el beneficio económico no debería ser el “objetivo principal” del proveedor ([§ 20](#)).

Existe una vasta serie de entornos de acogimiento alternativo alrededor del mundo. Para los fines de las *Directrices*, estos se dividen en dos tipos básicos: aquellos en los que el cuidador es una **familia existente** y aquellos basados en una solución de **acogimiento alternativo diferente**.

i. El acogimiento alternativo en una familia existente

Las *Directrices* identifican tres tipos de acogimiento bajo esta categoría:

- **El acogimiento por familiares ([§ 29.c.i](#))**, proveído por la familia ampliada u otros cuidadores cercanos a la familia y conocidos por el niño. Si bien estas modalidades han tendido a ser de carácter informal, algunos países están recurriendo cada vez más al acogimiento formal dentro de la familia extensa (acogimiento por familiares en hogares de guarda). Esto hace posible que todas las personas involucradas beneficien del mismo nivel de orientación y apoyo que en cualquier otro acogimiento en hogar de guarda.
- **El acogimiento en hogares de guarda ([§ 29.c.ii](#))** por parte de parejas e individuos autorizados en sus hogares, dentro del marco de la prestación del acogimiento alternativo formal.
 - **El acogimiento en hogares de guarda de corto plazo** puede ser proporcionado para hacer frente a una crisis provisional, o como un “cuidado temporal de descanso” planificado, en particular para aquellos padres que cuidan a un niño con discapacidad u otras necesidades especiales,
 - **El acogimiento en hogares de guarda a mediano plazo** puede ser requerido mientras se ofrece apoyo a los padres o a la familia ampliada para posibilitar que reanuden el cuidado del niño, o en los casos en los que se están llevando a cabo esfuerzos para localizar a la familia,

- **El acogimiento en hogares de guarda a largo plazo** satisface las necesidades de ciertos niños – tales como aquellos para los cuales la adopción no puede ser considerada o va en contra de sus deseos – por medio de la prestación de acogida en un entorno familiar por muchos años, en algunos casos hasta la adultez.

- Las **demás formas de acogida en un entorno familiar ([§ 29.c.iii](#))** se refieren a los entornos de acogimiento en los que una familia existente cumple un papel de cuidado similar al de un cuidador en un hogar de guarda – pero no opera como parte de los servicios de hogares de guarda. Por ejemplo, aquellas familias designadas para cuidar de niños que transitan del egreso de un centro de acogimiento residencial, o que actúan como “tutores legales” de niños con necesidades de modalidades alternativas de cuidado a largo plazo.

ii. Otros entornos de cuidado

Para los fines de las *Directrices*, todas las modalidades alternativas de cuidado que no son en un ámbito familiar son clasificadas como “residenciales”.

- **El acogimiento en un entorno similar al familiar ([§ 29.c.iii](#))** es incluido dentro del acogimiento residencial ya que, en contraposición al “acogimiento en un entorno familiar”, se refiere a la manera en la que está organizado el cuidado, más que a un estatus de “familia” preexistente del entorno de cuidado. El acogimiento en un entorno similar al familiar es proporcionado en grupos pequeños, en gran parte autónomos, bajo condiciones que se asemejan lo más posible a un entorno familiar. Uno o más padres sustitutos se desempeñan como cuidadores, si bien fuera del entorno del hogar habitual de estas personas.

Las características similares a las de un entorno familiar del entorno de acogimiento residencial es un criterio importante para determinar su idoneidad general. Por ejemplo, la [Recomendación 2005\(5\) del Comité de Ministros del Consejo de Europa](#) especifica que, para estar en consonancia con los derechos de los niños, “una unidad pequeña de convivencia similar a la familiar” tendría que ser proporcionada en los centros de acogimiento residencial. Se asume una postura similar en las *Directrices* ([§ 123](#)).

- **El acogimiento residencial ([§ 29.c.iv](#))** engloba una amplia gama de entornos, desde los lugares seguros para la atención de emergencia y la atención en

pequeños grupos, hasta los centros de acogida más grandes. Las *Directrices* consideran que el acogimiento residencial es un componente necesario dentro de la gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado que debe ser instaurado, siempre que cumpla con ciertas condiciones. La atención en pequeños grupos que cuente con personal capacitado puede proporcionar cuidado terapéutico o un tratamiento para aquellos niños que han sufrido traumas o graves abusos o abandono. Con el objetivo de permitir que grandes grupos de hermanos se mantengan unidos, un entorno de acogimiento residencial también puede constituir la mejor opción. Los niños son capaces de valorar al acogimiento residencial cuando este se centra en proporcionar oportunidades individualizadas de desarrollo social y emocional. Así, mientras que las *Directrices* establecen estándares estrictos a ser cumplidos y restricciones claras en relación con el recurso al acogimiento residencial, también reconocen el rol “constructivo” que este puede tener ([§ 21](#)).

Es fundamental distinguir entre “centros de acogimiento residencial” e “instituciones”. Este último término es utilizado solo una vez en las *Directrices* – para describir a los “grandes centros [...] de acogimiento residencial” ([§ 23](#)). Son desde luego las “instituciones”, y no los centros de acogimiento residencial en su totalidad, a las que se debe dirigir una “estrategia de desinstitucionalización” [[véase Enfoque 3](#)].

En realidad, no existe una definición universalmente consensuada – ni en las *Directrices* ni en ningún otro lugar – sobre qué es lo que constituye a una “institución”, en contraposición con otros entornos de acogimiento residencial. Según las *Directrices*, el tamaño es uno de los factores a considerar, pero esto se debe en buena parte al impacto negativo, ya bien documentado, que el acogimiento en grupos grandes frecuentemente tiene sobre el bienestar y el desarrollo de los niños, y sobre la capacidad de proteger y promover sus derechos.

Por lo tanto, en vez de simplemente centrarse en cada uno de los centros de acogimiento residencial por encima de cierto tamaño, se hace importante abordar lo que a menudo se denomina la “cultura de la institucionalización” – los

regímenes y la organización diaria que tienen poco en cuenta la individualidad y las necesidades psicológicas y emocionales de los niños, y tienden a aislarlos del mundo exterior. En otras palabras, cierto grado de pragmatismo es requerido para determinar si un centro dado debería ser considerado una “institución” o no.

Finalmente, las *Directrices* también mencionan a las “soluciones de alojamiento independiente y tutelado” ([§ 29.c.v](#)). Estas son diseñadas para niños y jóvenes que se encuentran en la transición desde un entorno de acogimiento formal hacia la vida independiente en la comunidad.

iii. Los conceptos no son absolutos

La revisión anteriormente expuesta de la nomenclatura y las categorías en el marco de las modalidades alternativas de cuidado pretende proporcionar la base necesaria para un entendimiento común del alcance y de las intenciones de las *Directrices*. Este entendimiento común es particularmente importante debido a que puede suceder que términos iguales o similares sean utilizados alrededor del mundo para definir entornos de acogimiento significativamente diversos y/o requerimientos y responsabilidades legales y administrativas diferentes.

No obstante, no se puede considerar a las categorías como conceptos herméticos o definitivos. La variedad de entornos de acogimiento reconocidos que existen en la práctica no siempre se corresponden perfectamente a las descripciones genéricas; algunas de ellas han sido descritas como “híbridas”. Por ejemplo, un centro de acogimiento residencial puede ser tanto un “entorno similar al familiar” como ser más pequeño que ciertos ámbitos familiares, y un “hogar de tipo familiar” puede cuidar no solo de niños, sino también de jóvenes que, habiendo sido ingresados ahí cuando eran niños, permanecen mientras se encaminan a lograr una vida independiente.

La preocupación principal en la implementación de las *Directrices* es el grado en el que cualquier opción de acogimiento alternativo, sin importar cómo sea definida, proporciona un cuidado de calidad necesario e individualizado de conformidad con los estándares internacionales, y respeta la totalidad de los derechos y el interés superior del niño.

PRINCIPIOS Y PERSPECTIVAS GENERALES DE LAS *DIRECTRICES*



En este capítulo encontrará:

4a. Los enfoques y las medidas básicas y globales

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

El apoyo a los derechos y las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales

4b. Las orientaciones fundamentales para la política

Enfoque 2: El acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en ámbitos familiares

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: UNICEF Sudán Cuidados familiares alternativos
 - Estudio de caso 2: UNICEF Kosovo Servicios de acogimiento alternativo
 - Estudio de caso 3: *Child's i Foundation*, Uganda
 - Estudio de caso 4: Red de acogimiento familiar, Paraguay

4c. La desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado

Enfoque 3: Las estrategias para la desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: La estrategia de desinstitucionalización, Moldavia
 - Estudio de caso 2: La estrategia de desinstitucionalización, Georgia
 - Estudio de caso 3: La estrategia de desinstitucionalización, Malawi

4d. Los principios subyacentes a las medidas para promover la aplicación de las Directrices

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

La prestación de un marco político para las modalidades alternativas de cuidado



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

Los principios y perspectivas generales de las *Directrices* (§ 3-26) son importantes por dos razones principales.

4a. Los enfoques y las medidas básicas y globales

Ante todo, los “principios y perspectivas generales” establecen ciertos **enfoques y medidas básicas y globales** que deberían determinar la manera en la que se gestionan las modalidades alternativas de cuidado para los niños. Aquellos son repetidos, enfatizados y desarrollados en las subsecuentes provisiones de las *Directrices*.

El principio fundamental que subyace a las *Directrices* es que todas las acciones preventivas para fortalecer a las familias y proporcionar un acogimiento alternativo adecuado cuando sea necesario deberían fundamentarse en decisiones **al caso por caso**. Esto desemboca en respuestas diseñadas apropiadamente según las circunstancias específicas y que son, en todo momento, en el interés superior del niño o los niños en cuestión (§ 6).

Otros “principios y perspectivas” incluyen:

- dar prioridad a los esfuerzos para hacer posible que los niños sigan viviendo con sus familias,
- tomar decisiones respecto del acogimiento alternativo que tomen en cuenta la opinión y el interés superior de cada niño [véase Enfoque 1],
- la no discriminación,
- el rol fundamental que cumple el acogimiento informal [véase Enfoque 9], y
- garantizar que un niño en acogimiento alternativo tenga siempre un tutor legal o una persona u organismo análogo en el que confiar.

Estos temas serán abordados con más detalle más adelante en el manual.

Un substancial sub-párrafo (§ 9.b) de las *Directrices* proporciona una lista indicativa (si bien no exclusiva) de lo que constituyen las “necesidades especiales” – un término que es usado en diversos puntos del texto, generalmente junto con cuestiones relacionadas con la discapacidad y el VIH/SIDA. Los “niños con necesidades especiales”

incluyen a las víctimas de violencia y explotación, a los niños en situación de calle, y a aquellos que se encuentran desplazados dentro o fuera de su país de residencia habitual. Esta descripción da lugar a otro principio relevante: las “necesidades especiales” de estos niños no sólo deben

ser tenidas en consideración en el contexto de todas las evaluaciones de necesidades y la respuesta, sino que también deberían ser objeto de atención particular, dada su vulnerabilidad, en todo lo que a las medidas de cuidado y protección se refiere.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

El apoyo a los derechos y las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales

Directrices: § 9, 10, 34b, 38, 117, 132

Los niños con discapacidad y otras necesidades especiales frecuentemente son acogidos en modalidades alternativas de cuidado innecesariamente. La política y los servicios nacionales deberían proporcionar apoyo a los niños, sus familias y cuidadores para prevenir que los niños con discapacidad y otras necesidades especiales sean acogidos en modalidades alternativas de cuidado en aquellos casos en los que podrían vivir con sus familias. Cuando esto no sea posible, los Estados deberían garantizar que el acogimiento alternativo satisfaga las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales.

La política nacional debería:

Garantizar que la política, la orientación, la planificación y la evaluación sean establecidas

- Implementar las provisiones de la CDN, la [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad \(CDPD\)](#), otros instrumentos internacionales pertinentes y las *Directrices*, a efectos de consagrar los derechos de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales en la legislación y la política,
- Desarrollar estrategias y servicios para asegurar que los niños con discapacidad no sean acogidos y no permanezcan en modalidades alternativas de cuidado debido únicamente a su discapacidad o a la discapacidad de sus padres, de conformidad con el Artículo 23 (4) de la CDPD,
- Proporcionar una planificación y un apoyo integrados en todos los servicios, incluyendo a los de salud, educación, bienestar infantil, protección social y vivienda, para satisfacer las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales y las de sus familias,

- Garantizar que los niños con discapacidad y otras necesidades especiales no sean acogidos en instituciones, y que esto incluya a los niños de 0 a 3 años de edad. Una gama de opciones de modalidades de cuidado adecuadas a las necesidades de cada uno de los niños debería ser proporcionada como alternativas a las instituciones y en los casos en los que los niños no puedan vivir en sus hogares.

Proporcionar cuidado y apoyo adecuados

- Exigir que existan mecanismos para que los niños con discapacidad y otras necesidades especiales puedan ser plenamente evaluados, y garantizar que haya aportes de profesionales especializados cuando sea necesario,
- Garantizar que los niños con discapacidad tengan acceso a la educación (incluyendo la formación vocacional y la educación superior), a los servicios de rehabilitación, terapia ocupacional, servicios de salud y bienestar infantil,
- Proporcionar apoyo a las familias que cuidan de niños con discapacidad y otras necesidades especiales. Esto puede incluir apoyo financiero, guarderías y cuidado temporal de descanso, educación, salud, apoyo comunitario y servicios de rehabilitación, para que los padres y la familia ampliada puedan cuidar de sus niños,
- Proporcionar cuidado temporal de descanso de corto plazo planificado para los niños con discapacidad, como una forma de prevenir un acogimiento formal a largo plazo,
- Proporcionar apoyo, que incluya apoyo financiero, para que los cuidadores en hogares de guarda o en entornos familiares o similares puedan cuidar a los niños con discapacidad. Siempre que sea adecuado, los niños con discapacidad deberían continuar recibiendo apoyo a medida de que inician su vida adulta,
- Garantizar que se preste atención a la importancia del desarrollo en la primera infancia y la intervención temprana, para garantizar que las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales sean satisfechas,

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (continuación)

- Exigir que se proporcione un acceso físico adecuado dentro de los hogares, los centros de acogimiento residencial y los servicios de apoyo para los niños y sus familias,
- Garantizar que los niños con discapacidad y otras necesidades especiales estén protegidos por medidas de protección de la niñez dondequiera que vivan,
- Proporcionar un acogimiento apropiado a los niños con discapacidad en contextos de emergencia,
- Exigir que estén disponibles una planificación, recursos y apoyo para los niños con discapacidad y otras necesidades especiales cuando egresen de la modalidad alternativa de cuidado y durante el período posterior al acogimiento.

Promover la sensibilización y la eliminación de la estigmatización y la discriminación

- Poner en tela de juicio y desarrollar medidas para la eliminación de la estigmatización y la discriminación hacia los niños con discapacidad y otras necesidades especiales y sus familias. Esto debería incluir la capacitación y sensibilización de los cuidadores,
- Promover la sensibilización con respecto de los derechos de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales, y alentar a la familia ampliada, la comunidad y la sociedad civil a que brinden un apoyo informal,
- Recolectar y analizar datos, y llevar a cabo investigaciones, para comprender mejor las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales, con el objetivo de orientar los servicios de modalidades alternativas de cuidado.

4b. Las orientaciones fundamentales para la política

En segundo lugar, las *Directrices* estipulan varias **orientaciones fundamentales para las políticas**, a las cuales **no se hace referencia más adelante** en otras partes del texto, por lo que serán resaltadas a continuación. Estas son:

- La **pobreza** no debería ser nunca la única razón que justifique el acogimiento de un niño en un acogimiento alternativo formal. Al contrario, debería resultar en la prestación de apoyo adecuado a la familia (§ 15). Las investigaciones han demostrado que este principio tiene una especial relevancia alrededor del mundo, ya que, independientemente de la situación económica de un país, las familias de los niños renuncian a su guarda o son separados de ellos aparentemente debido a la incapacidad de los padres de satisfacer sus necesidades materiales. Esto significa que la provisión de dinero u otro tipo de apoyo material debería, en principio, ser suficiente para permitir que la familia se mantenga unida.
- Como regla general, **los hermanos y hermanas no deberían ser separados** en las modalidades alternativas de cuidado, salvo que existan razones imperiosas para hacerlo. Estas razones siempre deben cumplir con el interés superior de cualquiera de los niños involucrados (§ 17). Si bien esta directriz para la política puede parecer obvia, el número de casos documentados

en los que los hermanos son separados sin tener en cuenta su interés superior hizo necesario estipularla como un principio general de las *Directrices*.

- Los cuidadores nunca deberían tener **objetivos políticos, religiosos o económicos** como motivación primordial (§ 20). Entre otras consecuencias, la búsqueda de dichos objetivos puede llevar a que se lleven a cabo búsquedas activas de niños (“recolección”) para que sean acogidos, particularmente por aquellos que gestionan centros de acogimiento residencial financiados de forma privada y/o según el número de niños bajo su cuidado.
- Si bien los **centros de acogimiento residencial** son reconocidos como un componente necesario de la prestación de cuidado, los acogimientos en ellos deberían ser realizados únicamente por razones positivas, basadas en una evaluación que determine cuál es la mejor solución para el niño (§ 21). En otras palabras, la falta de alternativas o de tiempo/recursos para encontrar un entorno de acogimiento más adecuado no puede ser una excusa [[véase el párrafo sobre el acogimiento residencial](#)].
- **Los niños entre 0 y 3 años de edad** no deberían ser acogidos en centros de acogimiento residencial, sino en entornos familiares, lo cual está sujeto a algunas excepciones (§ 22).

Enfoque 2: El acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en ámbitos familiares

VISIÓN GENERAL

En los últimos años se ha prestado especial atención a los efectos del cuidado institucional en los niños de corta edad, particularmente en aquellos entre 0 y 3 años de edad. Diferentes estudios han demostrado que existe una alta probabilidad de que los niños de corta edad sufran daños duraderos si no se encuentran en un entorno de acogimiento que garantice la atención individualizada y, aun más, la posibilidad de crear un vínculo con sus cuidadores.

De acuerdo con el [Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños \(2006\)](#), tales niños pueden llegar a sufrir de “una salud física deficiente, retrasos en el desarrollo, discapacidad, y potencial daño psicológico irreversible”. Estos y otros hallazgos llevaron a muchas agencias internacionales a emprender acciones. Por ejemplo, en el 2011, UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas lanzaron un “Llamado a la Acción” en Europa Central y Oriental, instando la eliminación del acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad (incluyendo aquellos con discapacidad) en instituciones.

Pero las *Directrices* van más allá. Al estipular que “de conformidad con la opinión predominante de los expertos”, los niños menores de 3 años que necesitan una modalidad alternativa de cuidado deberían ser acogidos en un ámbito familiar ([§ 22](#)), excluyen implícitamente a cualquier opción de acogimiento residencial, no solo a las “instituciones”. En otras palabras, lo que están diciendo es que para estos niños de corta edad, la condición de que el cuidado institucional solo sea usado cuando sea constructivo para el niño ([§ 21](#)) generalmente no puede ser cumplida.

No obstante, también se reconoce que es poco probable que un acogimiento a *corto plazo* en un centro residencial (que por lo demás cumpla con las normas dispuestas en las *Directrices*) tenga un impacto negativo severo y duradero en el niño. En este caso, los hallazgos sugieren que los efectos significativos y potencialmente permanentes sobre el desarrollo generalmente comienzan solo después de tres meses en un acogimiento residencial. En consecuencia, se prevén ciertas excepciones a la prohibición:

- para acogimientos a corto plazo en una emergencia,
- cuando esté prevista la reintegración familiar u otra solución en un ámbito familiar en un período de tiempo corto, y/o
- cuando se necesite que grupos de hermanos permanezcan juntos, y los demás entornos de acogimiento que están disponibles de inmediato implicarían su separación.

La experiencia en aquellos países que han procurado implementar una política de desinstitucionalización parcial y prioritaria ha destacado la necesidad de garantizar la existencia de suficientes medidas preventivas y opciones sustitutivas adecuadas de acogimiento en el ámbito familiar. Esto contribuirá a prevenir la situación de ciertos países en los que el cierre de “casas-cuna” ha simplemente desembocado en que los niños cuyos cuidadores han renunciado a su guarda o que han sido abandonados en maternidades sean reubicados en unidades pediátricas por varios meses. Una vez más, esto subraya la necesidad de una estrategia completamente desarrollada e integral cuando se prevé el cierre de los centros [[véase Enfoque 3](#)].

Enfoque 2: El acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en ámbitos familiares (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 22

Las *Directrices* establecen que el acogimiento residencial debería ser usado solo cuando se considere que es más beneficioso para el niño que cualquier otro entorno (§ 21). Debido a que generalmente esto no es el caso de los niños de corta edad, aquellos de 0 a 3 años de edad deberían ser invariablemente acogidos en ámbitos familiares.

La política nacional debería:

Acoger a los niños de corta edad en un ámbito familiar cuando un acogimiento alternativo sea requerido

- Garantizar que haya una legislación que limite el acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en acogimiento residencial. Las excepciones son: cuando se lleva a cabo un acogimiento a corto plazo en una emergencia, cuando esté prevista la reintegración familiar u otro acogimiento en un ámbito familiar en un período de tiempo corto, y/o cuando se necesite que grupos de hermanos permanezcan juntos,
- Brindar a los servicios locales los recursos necesarios para que se desarrollen enfoques alternativos adecuados a efectos de prevenir el acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en un acogimiento residencial,

- Garantizar que el plan nacional de desinstitucionalización tenga en cuenta las necesidades de los niños de corta edad.

Apoyar los derechos de los niños y sus familias

- Considerar las necesidades de los niños de corta edad que tengan una discapacidad y otras necesidades especiales y las de sus familias, en respuesta a la gran cantidad de ellos que se encuentra en centros de acogimiento residencial,
- Brindar apoyo a las familias que lo necesiten de modo que los niños de 0 a 3 años de edad puedan permanecer en la familia. Esto puede incluir: guarderías y cuidado temporal de descanso, apoyo económico y social, capacitación y orientación para la parentalidad, y acceso a una vivienda apropiada,
- Explorar formas de comunicar las modificaciones en el acogimiento a los niños de corta edad adecuadas a sus edades y facultades, y brindarles apoyo como parte de ese período de transición,
- Facilitar la orientación de modo tal que los niños de 0 a 3 años de edad sean acogidos en ámbitos familiares junto con sus hermanos.

PRÁCTICA PROMETEDORA 2.1

UNICEF Sudán Cuidados familiares alternativos

Un estudio realizado en el año 2003 indicó que un promedio de 110 recién nacidos eran abandonados cada mes en Kartum. Esto se debía al estigma social volcado hacia los niños nacidos fuera del matrimonio. Se reconoció que las soluciones de acogimiento residencial existentes no satisfacían adecuadamente el interés superior del niño, y que existía el potencial para el desarrollo de diferentes modalidades de cuidado en ámbitos familiares. En este contexto, UNICEF se puso, junto con el Gobierno y las ONG socias, a examinar una alternativa potencial al acogimiento residencial. Además de establecer las condiciones para el acogimiento residencial, otros objetivos claves del programa incluían el diseño de soluciones aceptables de acogimiento alternativo en un ámbito familiar, y las modificaciones de las actitudes, procedimientos y leyes con respecto al abandono de los niños de corta edad. Así, el programa es un buen ejemplo de la superación de obstáculos para el desarrollo del acogimiento alternativo en un ámbito familiar, por su éxito en atraer a líderes islámicos y ganar su apoyo a través de la emisión de un “*fatua*” que contribuyó a la modificación

de las percepciones sociales con respecto de los niños abandonados. El programa se ha desarrollado desde el año 2003, e inicialmente fue financiado por UNICEF y las ONG socias, pero en la actualidad es financiado principalmente por el Ministerio de Asuntos Sociales del Estado. Los resultados iniciales han sido positivos en lo que respecta a la desinstitucionalización de niños en situación de vulnerabilidad, con un total de 500 acogimientos de emergencia en familias y 2.000 acogimientos permanentes en familias entre 2003 y 2007. El programa ha contribuido también a modelar las políticas que atañen a las madres y niños en situación de vulnerabilidad. La Ley de Niñez de 2010 (*Child Act 2010*) señala la importancia de que la principal fuente de acogimiento para los niños abandonados sea en una unidad familiar, y también garantiza el acceso de estos niños a la educación y a los servicios de salud.

Para mayor información, véase: ‘UNICEF Sudan Technical Briefing Paper 1’: Alternative Family Care www.unicef.org/sudan/UNICEF_Sudan_Technical_Briefing_Paper_1_-_Alternative_family_care.pdf (en inglés)

Enfoque 2: El acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en ámbitos familiares (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 2.2

UNICEF Kosovo Servicios de acogimiento alternativo

La transformación y la inestabilidad política, las dificultades económicas y sociales relacionadas a la situación de post-conflicto y la falta de redes de seguridad social han contribuido a un incremento del abandono de niños en Kosovo. Más de 600 niños han sido abandonados en Kosovo desde 1999. Inicialmente se estableció una “casa de tránsito para bebés” para niños abandonados en el hospital, en el intento de trasladarlos a la adopción, al acogimiento en hogares de guarda o a su reintegración a sus familias de origen. UNICEF, junto con el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social y EveryChild, implementaron un Proyecto de acogimiento profesional en hogares de guarda a corto plazo, enfocándose exclusivamente en niños menores de dos años privados de cuidado parental, puesto que crecía el número de niños abandonados en hospitales estatales. El gobierno, por medio de los Centros para el

trabajo social, reclutó a cuidadores de hogares de guarda a través de la radio, la televisión, artículos en los periódicos, materiales publicitarios y reuniones con grupos comunitarios. Inicialmente el proyecto fue financiado por UNICEF, pero en la actualidad el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social ha incorporado las prestaciones para el acogimiento en hogares de guarda en el presupuesto nacional de Kosovo, demostrando así su compromiso con el desarrollo del acogimiento en hogares de guarda como una alternativa al acogimiento institucional. En el año 2011, alrededor de 400 niños habían sido acogidos en hogares de guarda y 40 familias de acogimiento en hogares de guarda se habían convertido en cuidadores activos en hogares de guarda para todas las categorías de niños necesitados de cuidado y protección en Kosovo.

Para mayor información, véase:
www.unicef.org/kosovo (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 2.3

Child's i Foundation, Uganda

La *Child's i Foundation* de Uganda tiene como objetivo mantener o reunir a los niños con sus familias o, de ser necesario, encontrar acogimiento alternativo en un ámbito familiar para ellos. Por lo tanto, trabaja para prevenir el abandono, proporcionar acogimiento temporal residencial a corto plazo si es necesario, reunir a las familias, proporcionar apoyo continuo a las familias, promover la adopción nacional y encontrar nuevas familias. Los resultados alcanzados durante sus primeros dos años de funcionamiento fueron positivos. Así, por ejemplo, se alentó exitosamente y se les dio la posibilidad a más de 200 madres que no abandonarían a sus hijos como resultado de la prestación de esos servicios. Se proveyó el acogimiento a corto plazo a 100 niños, y se encontraron familias para ellos

en un plazo promedio de 4 meses. Se reunieron a 65 niños con sus familias biológicas, y se les dio apoyo continuo por más de un año para garantizar la seguridad de los niños y para asegurar que la familia pudiera cumplir con su rol de cuidado. La adopción nacional en Uganda ha sido promovida mediante publicidades televisivas y radiales, lo que resultó en que 150 familias se contactaran con la línea telefónica de adopción y en una lista de espera de posibles adoptantes. En un período de 18 meses, 21 niños fueron acogidos por padres adoptivos en Uganda. Se han llevado a cabo evaluaciones de conformidad con la Ley de Niñez (*Children's Act*) y con la aprobación por parte de un panel multi-agencial.

Para mayor información, véase:
www.childsifoundation.org (en inglés)

Enfoque 2: El acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en ámbitos familiares (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 2.4

Red de acogimiento familiar, Paraguay

En Paraguay, alrededor de 5.000 niños viven en instituciones, y los actores del campo de la protección y el cuidado de los niños han cooperado desde el 2006 para desarrollar y promover el acogimiento en hogares de guarda como una medida alternativa a la institucionalización, con el apoyo de la organización internacional RELAF. Se instauró una Red Nacional de Acogimiento Familiar, la cual está compuesta por organizaciones de la sociedad civil y el gobierno estatal, representado por el Centro de Adopciones de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia. Un avance clave fue la publicación de un Decreto Presidencial en el 2010 que establecía un programa de acogimiento en hogares de guarda para aquellos niños que necesitan protección y apoyo. Otro logro importante fue el cierre del *Hogarcito*, una “casa cuna” bajo los auspicios de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia. Los 22 bebés que se encontraban internados allí fueron acogidos por familias en hogares de guarda y se iniciaron los procedimientos para reintegrarlos a sus familias de origen o para identificar familias adoptivas adecuadas. Otras señales de avance son la

reorganización de las instituciones gubernamentales competentes en el ámbito de la niñez y la aprobación por parte del Estado de una Política de Bienestar Nacional para los niños privados de cuidado parental.

Existe un firme compromiso por parte de las autoridades gubernamentales, las ONGs y los profesionales de garantizar que los bebés sean cuidados en ámbitos familiares y en entornos similares al familiar. Sus tareas se centran en la sensibilización de los jueces responsables de la determinación del entorno de cuidado para los niños privados de cuidados parentales; la promoción del acogimiento en hogares de guarda en la sociedad más amplia; y la selección, la capacitación, el apoyo y el seguimiento de las familias de hogares de guarda. Además, los especialistas gubernamentales y las ONGs están preparando el lanzamiento de un Manual de Implementación del Acogimiento Familiar.

Para mayor información, véanse:

www.corazonsporlainfancia.org.py/doc/relaf.pdf
y www.enfoque.org.py/acogimiento-familiar/

4c. La desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado

Se reconoce que el acogimiento residencial es un componente necesario dentro de la gama de opciones para satisfacer las necesidades de los niños que requieren de un acogimiento alternativo. No obstante, no se considera al “acogimiento en una institución” desde la misma perspectiva positiva.

El término “institución” ha tomado una connotación muy negativa en general, pero aún no existe un acuerdo internacional con respecto a su definición: la CDN (Artículo 20) meramente menciona a las “instituciones” como el único ejemplo de un entorno de cuidado no familiar, mientras que las *Directrices* usan el término simplemente para describir a los “grandes centros de acogimiento residencial”.

Además, aquello que se considera “grande” varía de país en país. Muchos especialistas consideran que un entorno de acogimiento grupal para más de diez niños es grande, mientras que otros establecen una línea de base mayor.

No obstante, existe el consenso general de que el tamaño en sí no es el único factor, ni el determinante.

Existe además un amplio consenso con respecto a las consecuencias negativas probables (aunque no siempre automáticas) de la gestión de un centro de acogimiento residencial “grande”. Estas pueden incluir regímenes rígidos e impersonales (o despersonalizantes) que se erigen en torno a los límites inherentes a los sistemas cotidianos – tales como la necesidad de que el personal de cuidado trabaje en turnos predeterminados.

A pesar de que los autores de las *Directrices* fueron reacios a recomendar una prohibición rotunda de la construcción de nuevas instituciones (“grandes” centros de acogimiento residencial), sí estuvieron de acuerdo en la necesidad de una desinstitucionalización bien planificada y (al final) completa de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado. Por lo tanto, toda decisión respecto del establecimiento de nuevos centros debería ser formulada en el contexto de esa estrategia (§ 23).

Enfoque 3: Las estrategias para la desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado

VISIÓN GENERAL

El posible impacto perjudicial y a largo plazo en los niños acogidos en tales instituciones está bien documentado en la actualidad. Estos resultados negativos se atribuyen a varios factores, entre ellos, la ausencia de un cuidador principal con quien crear un vínculo, la falta de estimulación y actividad constructiva, el acceso limitado a los servicios básicos, la violencia y el aislamiento de la familia y del “mundo exterior”. En muchos sistemas de modalidades alternativas de cuidado, aún existen más problemáticas asociadas con la institucionalización, provocadas cuando no existen intentos de lograr la reintegración familiar, ni revisiones periódicas de la idoneidad (o la necesidad) del acogimiento, ni una preparación para la vida luego del egreso del establecimiento.

Como resultado, muchos países han eliminado gradualmente el acogimiento institucional para los niños o están encaminados a hacerlo. No obstante, hay otros países en los que, por razones variadas, el actual sistema de modalidades alternativas de cuidado consiste casi en su totalidad en “instituciones”. En estos casos, el desafío de eliminarlas es considerable. Ese desafío es aún mayor cuando los centros están en manos de proveedores privados. La eliminación de las instituciones a nivel global se dificulta aún más debido a que muchos Estados todavía no creen que una transformación radical hacia la desinstitucionalización esté justificada. Es más, en un número reducido de casos, puede suceder que los grandes centros logren prevenir las prácticas dañinas y las inadecuaciones previamente descritas. No obstante, nada de esto debería ser un obstáculo para el objetivo general, establecido en las *Directrices*, de eliminar las instituciones como una opción de acogimiento.

Por todo lo mencionado, los autores de las *Directrices* optaron, en el [§ 23](#), por apelar a cada Estado a que elabore su propia estrategia para la desinstitucionalización gradual

de sus sistemas de modalidades alternativas de cuidado – en lugar de proponer una prohibición rotunda de las instituciones. Las *Directrices* también recomiendan que toda iniciativa para establecer una nueva institución sea examinada de manera crítica en el contexto de la estrategia relevante.

Es importante enfatizar que, si bien estas estrategias pueden incluir procedimientos para encontrar entornos de acogimiento alternativo para niños que ya se encuentran en instituciones, deberían estar principalmente enfocadas en la **desinstitucionalización del sistema en sí**. En otras palabras, la prioridad debería ser la prevención de la futura necesidad y del recurso al acogimiento alternativo y el desarrollo de una gama de opciones no institucionales cuando tal acogimiento sea necesario. Se debe prestar suma atención a la inclusión plena de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales dentro de la estrategia de cada uno de los Estados – en la práctica, generalmente han sido los últimos en beneficiarse.

La experiencia ha demostrado claramente que la desinstitucionalización – si se quiere que sea exitosa y que proteja los derechos de los niños – es un proceso altamente complejo y multifacético. Esto requiere de una planificación cuidadosa. Aún más, debido a que no todo el mundo respalda la transformación, es importante que todos los individuos y las agencias involucradas estén de acuerdo en los motivos que respaldan la desinstitucionalización y que comprendan sus implicancias.

Entre otras cosas, se debería prestar particular atención a garantizar un amplio respaldo por parte del personal de las instituciones en todos los niveles, y asegurar, siempre que sea posible, que aquellos que tienen competencias adecuadas y pericia sean retenidos en otros roles dentro del nuevo sistema.

Enfoque 3: Las estrategias para la desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 23

Las *Directrices* apelan a cada Estado a que elabore su propia estrategia para la desinstitucionalización gradual de su sistema de modalidades alternativas de cuidado. La política nacional debería garantizar que existan alternativas disponibles al acogimiento institucional para los niños, con una gama de opciones de acogimiento en un ámbito familiar instituido.

La política nacional debería:

Desinstitucionalizar el sistema de modalidades alternativas de cuidado

- Desarrollar un plan estratégico nacional para desinstitucionalizar el sistema de modalidades alternativas de cuidado,
- Desarrollar alternativas a las instituciones, con una gama de opciones que incluyan la atención en pequeños grupos, el acogimiento en hogares de guarda (desde el cuidado temporal de descanso hasta el cuidado a largo plazo), el apoyo a los padres y a la familia ampliada, y el apoyo a los niños que viven de forma independiente,
- Garantizar que los planes de desinstitucionalización tomen en cuenta las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales,
- Prohibir explícitamente el acogimiento de niños de 0 a 3 años de edad en instituciones, salvo en circunstancias excepcionales: para prevenir la separación de los grupos de hermanos; como una medida temporal planificada; como una respuesta de emergencia a corto plazo,
- Garantizar que los planes para distanciarse del acogimiento institucional incluyan el apoyo a las familias, de tal manera que los niños puedan ser reintegrados a sus familias siempre que esto sea posible o, en los casos en los que no lo sea, sean acogidos en un entorno de acogimiento más adecuado.

Apoyar los derechos y las necesidades de los niños y sus familias

- Proporcionar apoyo a los padres para que los recién nacidos y los niños de corta edad, inclusive aquellos con discapacidad y otras necesidades especiales, no sean acogidos en instituciones,
- Asegurar que los niños estén involucrados en la planificación de su desplazamiento desde las instituciones a otras formas de cuidado y que se les proporcione información actualizada sobre el proceso,

- Proporcionar apoyo especializado a los niños que han vivido en instituciones, los cuales pueden llegar a experimentar la transición hacia otras formas de cuidado como un desafío,
- Garantizar que los grupos de hermanos sean acogidos juntos en un acogimiento en un ámbito familiar siempre que sea posible, y que se mantenga el contacto entre padres e hijos,
- Tener un procedimiento para decidir si un niño que está bien establecido en un hogar de guarda o un acogimiento en un ámbito familiar o similar debería permanecer en él como un acogimiento a largo plazo, siempre que sea adecuado,
- Prestar particular atención a la prestación de acogimiento adecuado a los niños con discapacidad y otras necesidades especiales. Esto debería incluir el acceso al cuidado temporal de descanso y a guarderías, así como la satisfacción de sus necesidades de salud y educativas,
- Apoyar a las familias para que reciban a los niños que han sido desinstitucionalizados, de manera que el retorno de los niños a las familias sea duradero y sostenible.

Asegurar que exista una infraestructura adecuada

- Proporcionar recursos económicos para apoyar la planificación nacional para el desarrollo de nuevos servicios de acogimiento y el consiguiente cierre de las instituciones,
- Suministrar oportunidades de capacitación y de reubicación a los cuidadores que son empleados en las instituciones, siempre que sea posible,
- Recolectar y analizar datos a nivel nacional para monitorear el número de niños que permanecen en un acogimiento institucional y de los que han egresado del acogimiento (para mayor información, véase el [Manual para la Medición de los Indicadores de Niños en Acogimiento Formal](#)),
- Generar la sensibilización de los cuidadores y de otros profesionales respecto de la impertinencia de la institucionalización en relación con las necesidades evolutivas, emocionales, sociales y físicas de los niños,
- Generar oportunidades para considerar las problemáticas asociadas al cuidado institucional con los proveedores y financiadores de dicho cuidado, con miras a alcanzar el consenso y el respaldo para la transformación,
- Promover campañas de sensibilización pública en asociación con los medios y la sociedad civil con respecto a los efectos perjudiciales del cuidado institucional en el tiempo.

Enfoque 3: Las estrategias para la desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 3.1

La estrategia de desinstitucionalización, Moldavia

Moldavia ha iniciado reformas de desinstitucionalización como parte de su Estrategia y Plan de Acción 2007-2011. El número de niños en instituciones de acogimiento residencial ha disminuido en un 50 % desde el comienzo de la reforma, de 11.442 niños a finales de 2006 a 5.723 a finales de 2011. Esto se logró a través de un exitoso trabajo preventivo para ayudar a que las familias pudieran continuar cuidando de sus hijos en sus casas y la reintegración de más de 900 niños a su comunidad, la mayoría de ellos (86 %) a su familia biológica o ampliada. Para aquellos niños que no pueden continuar viviendo con sus familias, las alternativas en ámbitos familiares están reemplazando al acogimiento residencial como la opción de acogimiento alternativo más probable. El Gobierno se ha hecho cargo de las reformas, lo que ha sido crucial

para su éxito, y la estrategia ha implicado la formación de alianzas con una amplia variedad de ONGs para proporcionar un apoyo coordinado al Gobierno en la implementación de estas reformas. Varios cambios importantes sustentables se introdujeron para contribuir a lograr estos cambios, entre los que se incluyen una red nacional de trabajadores sociales dentro la comunidad; un sistema de comisiones de prevención del ingreso al acogimiento alternativo en todo el territorio nacional; el desarrollo de alternativas de acogimiento similares al familiar, lo que duplicó el número de niños en acogimiento en hogares de guarda; el desarrollo de servicios de apoyo a la familia; y el cierre/la transformación de instituciones de acogimiento residencial.

Para mayor información, véase: www.unicef.org/moldova/reallives_20084.html (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 3.2

La estrategia de desinstitucionalización, Georgia

El Gobierno de Georgia ha conducido un importante proceso de reforma en materia de protección de la niñez en los últimos años, comenzando con la finalización del uso del cuidado institucional para fortalecer el sistema de protección de la niñez en su totalidad. A medida que las instituciones fueran cerrando, los fondos fueron dirigidos a: incrementar el número de trabajadores sociales del estado establecidos por ley; incrementar la subvención para los hogares de guarda; lanzar el acogimiento en hogares de guarda a corto plazo de emergencia para niños de corta edad; y fortalecer los servicios de prevención, tales como las guarderías. Una nueva política para la prevención del ingreso al acogimiento alternativo – por ahora sólo para los centros estatales – se está extendiendo a lo largo del país para intentar y asegurar que los niños ingresen al sistema de modalidades alternativas de cuidado sólo con base en motivos válidos.

Al mismo tiempo, el número de trabajadores sociales estatales capacitados se ha ampliado constantemente, desde solo 18 en 1999 a más de 160 en 2009 y 250 para el año 2012. No obstante, un desafío pendiente es que la prestación de servicios sociales existentes está dirigida

únicamente a los niños que se encuentran en dificultades, en vez de prever un enfoque en la familia entera, lo cual limita la posibilidad de intervenir con los padres de una manera preventiva para evitar el recurso al acogimiento alternativo.

Aún así, los resultados de la reforma han sido significativos. El número de niños que viven en todas las modalidades de grandes centros estatales de acogimiento institucional ha disminuido de casi 2.500 a menos de 250 entre 2008 y 2012. Aproximadamente el 33 % de los niños institucionalizados fueron reintegrados en sus familias. En 2010, el Gobierno redobló los esfuerzos para apoyar la reunificación a través del lanzamiento de un convenio de dos años de \$50 por niño por mes para posibilitar que las familias integren de nuevo a sus hijos, una cobertura médica para el niño, libros de texto gratis y el cuidado en guarderías. Además, el acogimiento en hogares de guarda se ha expandido y fortalecido. Para aquellos que no pudieron ser reunificados con sus familias, se incrementó el número de modalidades de atención en pequeños grupos de 15 a 45 en solo dos años, albergando a 400 niños aproximadamente.

Para mayor información, véase: www.unicef.org/georgia/OPM_report_edited.pdf (en inglés)

Enfoque 3: Las estrategias para la desinstitucionalización de los sistemas de modalidades alternativas de cuidado (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 3.3

La estrategia de desinstitucionalización, Malawi

El Gobierno de Malawi está procurando la reducción de la dependencia en las instituciones para los niños que requieren acogimiento alternativo. En consecuencia, el gobierno actualmente está reduciendo el número de “orfanatos” en el país. Además, el gobierno lanzó la Ley de Cuidado, Protección y Justicia de la Niñez de Malawi de 2010 (*Malawi Child Care, Protection and Justice Act 2010*), la cual proporciona el marco legal global para la política de cuidado y protección de los niños en Malawi. La nueva ley aborda el bienestar infantil de una manera más holística por medio de: la provisión para el niño en tanto sujeto de cuidado y protección; el fortalecimiento de los procedimientos de adopción; y el reconocimiento legal del acogimiento en hogares de guarda. La ley también fortalece el modelo familiar y comunitario para el enfoque del bienestar infantil. El efecto de la ley ha respaldado los esfuerzos con respecto de la desinstitucionalización del sistema de cuidado infantil.

Ha habido una reducción del número de niños en acogimiento institucional, junto con un aumento del número de hogares de guarda, centros de cuidado infantil comunitarios y otras estructuras comunitarias, tales como los grupos de apoyo. La nueva ley también representa la culminación de los resultados del Plan Nacional de Acción para los Huérfanos y otros Niños Vulnerables (*National Plan of Action for Orphans and other Vulnerable Children*), y la política relacionada con este, la Política Nacional de Desarrollo Infantil Temprano (*National Early Childhood Development Policy*) y su marco de implementación. Estos proporcionan un marco para orientar la atención hacia el cuidado familiar y comunitario para los niños que se encuentran sin cuidado parental o en riesgo de perderlo.

Para mayor información, véase: Ministerio de la Mujer, de la Niñez y del Bienestar Social (2010). *Monitoring Of Orphans And Other Vulnerable Children (OVC) Programme In Malawi: 2009 Annual Report*. Malawi (en inglés)

4d. Los principios subyacentes a las medidas para promover la aplicación de las Directrices

Varios principios importantes respaldan las “medidas para promover la aplicación” de las *Directrices* ([§ 24-26](#)):

- La necesidad de **cooperación entre todos los organismos gubernamentales** directa o indirectamente implicados. En muchos casos se halló que los ministerios y otras entidades gubernamentales trabajaban de manera aislada – o, en casos extremos, en competencia unos con otros – para la prevención y la prestación de modalidades alternativas de cuidado.
- La conveniencia de que se utilicen las *Directrices* como una inspiración para la producción de [textos específicos para cada país o para cada profesión](#). Esto fomentará la “apropiación” de las perspectivas sobre la política, y las tornará más pertinentes respecto de las realidades nacionales.
- La **responsabilidad de cada Estado** de determinar si le es necesario solicitar cooperación internacional para implementar estas *Directrices*, y la necesidad de que cualquier cooperación prestada sea conforme con las *Directrices*. Una de las intenciones principales y fundamentales de esto es la de prevenir las situaciones en las que se ejerce presión desde el extranjero para introducir soluciones de modalidades de cuidado alternativo que no estén conformes ni con la política gubernamental ni con la situación local. Por ejemplo, esto puede resultar en el desarrollo injustificado de modalidades institucionales de acogimiento, o el recurso indebido a la adopción internacional.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

La prestación de un marco político para las modalidades alternativas de cuidado

Directrices: § 8

Las *Directrices* enfatizan la necesidad de una política transformadora que garantice los derechos de los niños, prevenga el ingreso de los niños al acogimiento alternativo siempre que sea posible y proporcione un acogimiento alternativo de calidad cuando este sea necesario.

A pesar de que cada Estado desarrolle su política y sus servicios de acuerdo con su propio contexto político, social, cultural y económico, el marco legislativo y político debería:

Implementar las convenciones de derechos, los estándares y las orientaciones internacionales

- Cumplir con las convenciones, los estándares y las orientaciones internacionales, en especial con la [CDN](#) y las *Directrices*,
- Garantizar que la política incluya definiciones claras de las modalidades alternativas de cuidado, de conformidad con las *Directrices*,
- Desarrollar un plan nacional general que determine cómo el Estado implementará, monitoreará y evaluará las disposiciones contenidas en las *Directrices*,
- Promover activamente los derechos de los niños en todos los aspectos de la legislación, la política y la práctica,
- Proporcionar una protección legal de los derechos de los niños sin cuidado parental y garantizar que haya reparaciones para aquellos niños cuyos derechos no están protegidos.

Desarrollar marcos nacionales para el apoyo, la protección y el cuidado de los niños

- Establecer políticas integrales de bienestar social y protección de la niñez de manera que los niños sean acogidos en un acogimiento alternativo adecuado únicamente en los casos en los que sea necesario,
- Garantizar la cooperación activa de todas las autoridades y los ministerios gubernamentales relevantes que cumplan un rol en el apoyo a los niños y a sus familias,

- Coordinar la política para que haya enlaces de trabajo entre los servicios, incluyendo a aquellos de protección social e infantil y otras áreas, tales como la educación, la salud, la vivienda, la justicia y el bienestar social,
- Asignar recursos financieros adecuados para garantizar que la legislación, la política y la práctica puedan ser establecidas.

Apoyar a los niños y a sus familias para prevenir la separación

- Implementar proactivamente las medidas que prevengan la separación de los niños de sus familias y comunidades y que incluyan estrategias para erradicar la pobreza,
- Desarrollar una gama de estrategias para apoyar a los padres y que incluya el apoyo profesional y financiero de una variedad de agencias y servicios,
- Proporcionar apoyo a las familias por medio de su empoderamiento, de la prestación del desarrollo de las capacidades, y del apoyo para que usen sus propios recursos,
- Garantizar que todos los servicios apoyen a los niños con discapacidad y otras necesidades especiales y a sus familias, y que los servicios de los especialistas estén disponibles siempre que se requiera,
- Garantizar que los niños no sean entregados en adopción, tanto nacional como internacional, sin que exista el consentimiento libre e informado de los padres (o, en su ausencia, de una persona u organismo legalmente acreditados), y que no sean separados de sus familias a menos que no exista una alternativa adecuada.

Asegurar que los niños y sus familias participen plenamente

- Garantizar el derecho de los niños a ser escuchados de manera que puedan participar en las decisiones que los afectan y se los apoye para que sus opiniones sean tomadas en cuenta,
- Garantizar que se proporcione a los niños información suficiente para que puedan tomar decisiones informadas y para que puedan participar plenamente en los procesos de toma de decisiones,

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (continuación)

- Garantizar que los niños puedan mantener el contacto con sus familias, incluso en situaciones en las que sus padres están presos u hospitalizados, salvo que esto no sea en el interés superior de los niños,
- Proporcionar capacitación, orientación y apoyo a los cuidadores de manera que puedan apoyar la participación de los niños y sus familias.

Proporcionar una gama de opciones de cuidado

- Proporcionar una gama de opciones de cuidado de alta calidad en los casos en los que un acogimiento alternativo sea necesario, dando preferencia al acogimiento de los niños en ámbitos familiares,
- Desarrollar un plan nacional para la desinstitucionalización de las instituciones,
- Garantizar que los niños entre 0 y 3 años de edad sean acogidos en ámbitos familiares y que se erradique el uso del acogimiento institucional para los niños de corta edad, salvo cuando existan buenas razones para realizar acogimientos a corto plazo,
- Responder a las necesidades de los niños en situación de calle sin el cuidado de un adulto, y garantizar que esté disponible un acogimiento apropiado sin que se los acoja por la fuerza o arbitrariamente. El acogimiento alternativo apropiado debería ser parte de los servicios ofrecidos a los niños en situación de calle,
- Garantizar que las transiciones de ingreso y egreso de los niños al y del acogimiento alternativo sean debidamente planificadas, gestionadas y efectivamente apoyadas.

Asegurar la prestación de un acogimiento de alta calidad

- Proporcionar mecanismos independientes para quejas formales, para que los niños que se encuentran en acogimiento alternativo puedan denunciar situaciones de abuso y explotación de manera segura,
- Diseñar un sistema para el registro, la autorización, la regulación y la inspección que asegure que los proveedores de acogimiento formal cumplan con estándares de calidad,

- Dar orientación política con respecto al mantenimiento de los registros que permita la recolección de datos e información a nivel local y nacional para orientar el desarrollo de una gama de opciones de cuidado.

Desarrollar una fuerza laboral competente de cuidadores y profesionales

- Evaluar la capacidad de aquellos que prestan servicios y apoyo a los niños y a sus familias,
- Garantizar que existan orientaciones nacionales para el reclutamiento, la selección, la supervisión y el monitoreo de los cuidadores, y que estos tengan acceso a capacitaciones de conformidad con su rol,
- Garantizar que se realicen capacitaciones para otros profesionales involucrados en la prestación de apoyo a las familias, la protección infantil y las modalidades alternativas de cuidado,
- Identificar los niveles apropiados de personal para los servicios de acogimiento alternativo, para que el cuidado de los niños satisfaga sus necesidades y para que estén seguros y protegidos,
- Prever unas condiciones de trabajo, incluyendo la remuneración, que posibiliten y motiven al personal a que cumpla con sus responsabilidades con un alto nivel de calidad y eviten los efectos negativos para los niños de la alta rotación del personal.

Promover la inclusión de todos los niños y de sus familias

- Promover enfoques inclusivos para apoyar a todos los niños y a sus familias,
- Desarrollar e implementar medidas para eliminar la discriminación, de modo que todos los niños y sus familias tengan acceso al apoyo y a los servicios que necesiten,
- Garantizar que todos los niños y sus familias estén incluidos y tengan acceso a los servicios, independientemente del estado y las circunstancias de los mismos, y sin discriminación, ni estigmatización. Estos incluyen: la pobreza, la etnicidad, la religión, el sexo, la discapacidad mental y física, el VIH/SIDA u otras enfermedades graves tanto físicas como mentales, el nacimiento fuera del matrimonio y el estigma socio-económico ([§ 10](#)).

EL “PRINCIPIO DE NECESIDAD”: PREVENIR LA NECESIDAD DEL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO



En este capítulo encontrará:

5a. El nivel primario de prevención

- i. Los hogares cuya cabeza de familia es un niño

Enfoque 4: La protección y el apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El programa *Nkundabana* de CARE Ruanda, Ruanda
 - Estudio de caso 2: *Isibindi*, Sudáfrica
 - Estudio de caso 3: Supporting Child-Headed Households in Tanzania

5b. El nivel secundario de prevención

- i. Los niños que están en riesgo de que sus padres renuncien a su guarda

Enfoque 5: El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Los servicios de cuidado de descanso a corto plazo para los niños con discapacidad, Rusia
 - Estudio de caso 2: Los programas de apoyo a la familia, Malasia
 - Estudio de caso 3: La rehabilitación en el ámbito comunitario de los niños con discapacidad, Nepal
 - Estudio de caso 4: El Proyecto de Excelencia en la *Kafala*, Siria

- ii. La consideración de la remoción de un niño del cuidado parental

- iii. El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos

Enfoque 6: El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: La norma obligatoria en la Cámara Federal de Apelaciones, Argentina
 - Estudio de caso 2: Los oficiales para niños en las cárceles, Dinamarca
 - Estudio de caso 3: Las guarderías y crèches para los niños de presos y del personal penitenciario, India

5c. El nivel terciario de prevención

Enfoque 7: La promoción de una reintegración sostenible de los niños a su familia desde el entorno de una modalidad alternativa de cuidado

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El Grupo de Trabajo Nacional sobre la Convivencia Familiar y Comunitaria, Brasil
 - Estudio de caso 2: La reintegración en Sierra Leone
 - Estudio de caso 3: *Walking Together* – Proyecto de apoyo a la familia para los niños en acogimiento en instituciones, Región Administrativa Especial de Hong Kong



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

El primer paso hacia la implementación del “[principio de necesidad](#)” es combatir los factores que contribuyen a la ruptura familiar. Este es el enfoque de los [§ 32-52](#) de las *Directrices*.

Si bien cada uno de estos párrafos es importante por sí mismo, es tal vez en su conjunto que adquieren mayor relevancia. La longitud y la cantidad de disposiciones sobre la prevención demuestran el nivel de preocupación de los autores respecto del alto índice de niños en el sistema de modalidades alternativas de cuidado que no tienen la necesidad de estar en el mismo. A medida que progresaba la redacción, se puso cada vez más énfasis en los aspectos preventivos de la problemática de “las modalidades alternativas de cuidado”.

La ruptura y la separación familiar son el producto de muchos factores individuales o múltiples. Estos incluyen a la pobreza, una vivienda inadecuada, la falta de acceso a servicios de salud efectivos, de educación y de bienestar social, el VIH/SIDA u otras enfermedades graves, el abuso de sustancias, la violencia, el encarcelamiento y el desplazamiento forzado, así como el nacimiento fuera del matrimonio, y la discriminación por la etnicidad, la religión, el sexo y la discapacidad.

El enfoque tomado por las *Directrices* para abordar este amplio espectro de problemáticas **se basa en tres niveles básicos de acción preventiva**.

5a. El nivel primario de prevención

En su nivel primario, la prevención se logra garantizando el acceso libre de discriminación de toda la población a los servicios básicos, la justicia social y la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, la prevención está fundamentada en una amplia gama de disposiciones de la CDN, desde la asistencia sanitaria (Art. 24 de la CDN) y la educación (Art. 28 de la CDN), hasta el registro del nacimiento (Art. 7 de la CDN), la seguridad social (Art. 25 de la CDN) y la no discriminación (Arts. 2, 30 de la CDN). El objetivo general es empoderar y darles los medios a los padres para que puedan cuidar de sus hijos, de forma que las familias puedan permanecer juntas.

Teniendo esto en cuenta, las *Directrices* enumeran una lista de temas claves de política a ser tratados ([§ 32](#)), y establecen varias medidas específicas que deben ser tomadas para fortalecer a las familias ([§ 33](#), [34.a](#)), proporcionar apoyo a la familia ([§ 34.b](#), [38](#)), empoderar a los jóvenes ([§ 34.c](#)) y asistir a los padres solteros y a los padres adolescentes ([§ 36](#)).

Las *Directrices* también enfatizan los roles necesarios y complementarios de los sectores estatales y no estatales en la prestación de estos servicios.

i. Los hogares cuya cabeza de familia es un niño

Es de particular importancia el enfoque tomado respecto de los **hogares cuya cabeza de familia es un niño** ([§ 37](#)). Bajo determinadas condiciones, estos son considerados como grupos familiares cuyos miembros requieren apoyo y protección, en vez de como niños sin padres que necesitan de un acogimiento alternativo.

Enfoque 4: La protección y el apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño

VISIÓN GENERAL

Aunque siempre han existido niños que viven en hogares sin un cuidador adulto, la percepción de tales hogares cuya cabeza de familia es un niño como una problemática significativa de protección infantil apenas se remonta a los años 1980 y al primer gran impacto de la pandemia del VIH/SIDA. Desde entonces, numerosos grupos de hermanos que han perdido a sus padres debido a la enfermedad han decidido permanecer juntos – a veces también responsabilizándose por primos o amigos – en vez de buscar la protección en su familia ampliada o en otros lugares. Se han dado a conocer respuestas similares en situaciones posteriores a desastres (por ejemplo, los niños huérfanos a raíz del genocidio en Ruanda de 1994).

Si bien en general se le considera como un fenómeno que predomina en África sub-sahariana, ciertamente no está restringido a esa región. Muchos niños en todas partes del mundo cumplen la función de cabezas de familia – como “cuidadores” que cuidan a uno o ambos padres y/o asumen las responsabilidades diarias en el hogar familiar debido a las enfermedades u otras incapacidades parentales.

Debido a que la escala de este fenómeno estaba apenas comenzando a emerger cuando se adoptó la CDN, esta no proporciona una orientación explícita respecto del estatus de los hogares cuya cabeza de familia es un niño, ni respecto de las obligaciones hacia sus integrantes. Por muchos años, el debate se agitó en torno a si estos niños necesitaban de un acogimiento alternativo o si, por el contrario, debían ser considerados como un grupo particularmente vulnerable que requería de empoderamiento y de protección en un enfoque de apoyo a la familia.

En los últimos tiempos, este último punto de vista ha cobrado una influencia creciente ([Observación General N° 3 del Comité de la CDN sobre VIH/SIDA y los derechos del niño \(2003\)](#)), en particular porque los niños han sido directamente consultados.

Los hallazgos de las investigaciones han demostrado invariablemente que la gran mayoría de los niños prefieren la solución de apoyo a la familia a cualquier otra opción viable – naturalmente, siempre y cuando reciban una protección eficaz y tengan acceso a la educación y a otros servicios básicos. Muchos de ellos temen perder el hogar familiar si lo abandonan, o ser negados sus derechos de sucesión, o ser explotados – incluso cuando vayan a vivir con miembros de la familia ampliada. Se resisten a ser separados de sus hermanos, lo cual sería un resultado inevitable en muchos casos en cualquier otro entorno que no sea un entorno de acogimiento residencial.

Por lo tanto, las *Directrices* han dado un paso importante en favor de clarificar un enfoque internacionalmente aprobado: se han inclinado a favor de posibilitar que los niños permanezcan como un hogar con sus derechos protegidos ([§ 37](#)). Por supuesto, esto depende de que la cabeza de familia sea capaz de cumplir ese papel y esté dispuesta a hacerlo. La misma disposición de las *Directrices* también expone las condiciones generales que deben cumplirse para que la cabeza del hogar y todos los demás en el grupo se beneficien de la asistencia, la orientación y la protección necesarias.

Enfoque 4: La protección y el apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 4.1

El programa *Nkundabana* de CARE Ruanda, Ruanda

El enfoque del Programa *Nkundabana* de *Christian Action Research and Education* (CARE) en Ruanda ofrece una solución comunitaria a la acuciante problemática de los hogares cuya cabeza de familia es un niño. Desafiado por el impacto de la guerra civil, del genocidio y del VIH/SIDA, Ruanda se enfrenta a uno de los porcentajes más altos de huérfanos en el mundo. Las comunidades, agobiadas ya por la fragmentación social, la pérdida de la mano de obra a causa de la pandemia del VIH/SIDA, y la pobreza abrumadora, no están preparadas para cuidar de los niños dejados a su suerte. Hasta la capacidad de las familias ampliadas para cuidar de los huérfanos tiene un límite; y frecuentemente los niños tienen que arreglárselas por su cuenta. El modelo *Nkundabana* moviliza a voluntarios adultos de la comunidad – *Nkundabana* – para proporcionar orientación y cuidado a los niños que viven en hogares sin el apoyo de un adulto. Capacitados

y apoyados por CARE en el asesoramiento, en la escucha activa y en la instrucción de habilidades para la vida, estos voluntarios representan la mejor alternativa para los niños que no cuentan con familiares adultos que les orienten o cuiden. Por medio de visitas frecuentes, *Nkundabana* ha apoyado a los niños para que asistan a clase o busquen asistencia médica, al mismo tiempo que les ofrece un desahogo emocional en forma de apoyo psicológico. Los aprendizajes del proyecto sugieren que el modelo *Nkundabana* proporciona los cimientos para establecer la seguridad económica y alimenticia y una base a partir de la cual pueden iniciarse las funciones de cabildeo y la protección infantil.

Para mayor información, véase: *Lessons Learned: a model for community-based care for orphans and vulnerable children – Nkundabana* www.crin.org/docs/Rwanda%20Nkundabana.pdf (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 4.2

Isibindi, Sudáfrica

Un ejemplo del trabajo con los hogares cuya cabeza de familia es un niño es parte del programa *Isibindi* en su conjunto. *Isibindi* fue lanzado por la Asociación nacional de trabajadores del cuidado infantil (*National Association of Childcare Workers*), y es un programa de reclutamiento y capacitación de personal en el ámbito del cuidado de niños y jóvenes que usa técnicas innovadoras de aprendizaje a distancia. Estos trabajadores visitan a huérfanos y a niños vulnerables identificados en sus casas y les ofrecen servicios integrales. Trabajan con algunos de los niños más vulnerables de Sudáfrica, incluyendo a aquellos afectados por el VIH/SIDA cuando los niños son huérfanos y viven en hogares cuya cabeza de familia es un niño. *Liyema Ikhaya*, un programa de desarrollo para los hogares cuya cabeza de familia es un niño, fue lanzado en febrero de 2010, con 25 jóvenes que realizan cursos de capacitación semanales sobre habilidades para la vida, diseñados para equiparlos con las competencias y conocimientos necesarios para cuidar de sus hermanos y de ellos mismos, y hacer elecciones de vida responsables.

Se ofrece una variedad de servicios que incluyen el trabajo de cabildeo, el acompañamiento y la representación de

los niños en las escuelas, en los servicios de salud y en las oficinas gubernamentales, el apoyo psicológico a través de actividades con cajas de la memoria, el trabajo para ayudar a superar el duelo, la construcción de relaciones, la identificación de necesidades y sentimientos, la prestación de cuidado para el desarrollo, el manejo de la conducta, la programación de actividades, la evaluación de riesgos, y el asesoramiento en el espacio de vida, la ayuda material para acceder a becas del gobierno y la prestación de paquetes de alimentos, asegurándose de que los niños vayan a la escuela (y reciban el material y el apoyo educativo necesarios para seguir asistiendo y teniendo éxito en el aula); la elaboración de un plan de desarrollo para cada familia (basado en los valores de independencia, dominio, pertenencia y generosidad); y el ofrecimiento de capacitación sobre habilidades para la vida (que cubren áreas tales como la salud, la higiene, los derechos de los niños, el manejo de presupuesto y la nutrición). *Isibindi* se financia usando un modelo de “franquicia social” que posibilita su réplica en Sudáfrica y en cualquier lugar sin mayores implicancias respecto de los recursos.

Para mayor información, véase: www.jameshouse.org.za/isibindi.html (en inglés)

Enfoque 4: La protección y el apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 4.3

El apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño en Tanzania

Tres décadas de epidemia del VIH han transformado las dinámicas de cuidado y sucesión en África oriental y del sur, y la pérdida de la “generación intermedia” parental dio lugar a nuevas modalidades de hogares, tales como los hogares cuya cabeza de familia es un niño o un joven. Un estudio demostró que el apoyo material y emocional por parte de las ONGs tuvo un rol significativo en la preservación de estos hogares. En este programa, se hicieron enfoques individuales adaptados a una perspectiva holística para apoyar a los hogares cuya cabeza de familia es un niño o un joven. Las organizaciones no gubernamentales les proporcionaron a los niños y jóvenes una gama de servicios y de apoyo que incluían comida, el apoyo periódico con dinero en efectivo, las matrículas escolares, los uniformes y los materiales, la asistencia sanitaria, el apoyo emocional, los clubes de apoyo entre pares, las habilidades para la vida y orientación vocacional, los clubes de auto-defensa, el capital para proyectos de generación de empleo, y esquemas de voluntariado comunitario. Los jóvenes consideraron que este apoyo fue decisivo para ayudarlos a cuidar de sus hermanos y a vivir de manera independiente.

Los hallazgos sugieren que el apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño o un joven debe reconocer la gestión de las personas jóvenes y adoptar un enfoque holístico respecto de sus vidas que analice las ventajas físicas, los recursos materiales y el capital humano y social disponible para el hogar, así como el bienestar de cada uno de los jóvenes, sus perspectivas y aspiraciones. También se reconoció que es necesario que el apoyo fomente la solidaridad entre pares y la movilización colectiva dirigida por los jóvenes. Asimismo se sugirió que tales prácticas pueden mejorar la capacidad de los jóvenes para cuidar de sus hermanos y posibilitar que sostengan sus hogares en el tiempo, así como ayudar a constituir condiciones sociales más propicias que cuestionen el estigma y protejan la sucesión de los jóvenes.

Para mayor información, véase: The experiences and priorities of young people who care for their siblings in Tanzania and Uganda www.crin.org/docs/Sibling%20Caregivers_Evans.pdf (en inglés)

Véase también: Evans, R. (2012) Safeguarding inheritance and enhancing the resilience of orphaned young people living in child- and youth-headed households in Tanzania and Uganda, *African Journal of AIDS Research*, 11(3): 177-189. DOI: 10.2989/16085906.2012.734977 (en inglés)

5b. El nivel secundario de prevención

i. Los niños que están en riesgo de que sus padres renuncien a su guarda

La prevención secundaria es la “red de protección” y está enfocada en ciertos individuos y familias (y a veces grupos) que son identificados o se declaran a sí mismos como vulnerables, y para los cuales, debido a diversos motivos, las medidas de prevención primaria han resultado inadecuadas. Los niños en cuestión son aquellos que están en riesgo de que se renuncie a su guarda y aquellos para los cuales puede llegar a ser considerada la separación del hogar parental por razones de protección.

- El primer conjunto de medidas está dirigido hacia la prestación de apoyo familiar individualizado para los padres que están pasando por dificultades en el cuidado de sus hijos (§ 34), prestando una especial atención a los padres adolescentes (§ 41),
- El segundo conjunto de medidas se enfoca en los niños para los cuales el riesgo de perder la guarda de sus familias o de ser retirados del hogar parental es inminente o actual.

Si un padre o tutor legal se dirige a una agencia o centro con el objetivo de **renunciar a la guarda del niño**, se deben tomar medidas inmediatamente para prevenir que esto suceda – en la medida de lo posible (§ 44). Estas medidas incluyen la prestación de asesoramiento y apoyo social para que los padres puedan continuar cuidando ellos mismos del niño, así como la evaluación de la posibilidad de hacer arreglos de acogimiento apropiados con sus familiares. Una asistencia similar debería ser proporcionada a los padres que buscan entregar a sus hijos a una agencia o a un centro por un período temporal o indeterminado (§ 45).

Es importante resaltar que, en los dos casos, las *Directrices* atribuyen a **todas las agencias y los centros (tanto a los públicos como a los privados)** la obligación de dar seguimiento a las posibles alternativas al acogimiento alternativo. Esto resulta de la preocupación, por parte de los autores, respecto de la predisposición de algunos centros privados a aceptar a los niños sin un cuestionamiento y sin antes tratar de canalizar a los padres a un servicio adecuado.

Enfoque 5: El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda

VISIÓN GENERAL

Las *Directrices* dedican una considerable atención a los esfuerzos requeridos para minimizar el abandono de los niños o la renuncia a la guarda. Esto forma parte del énfasis deliberado puesto en el conjunto de los esfuerzos preventivos y de fortalecimiento familiar.

Muchas de las iniciativas propuestas por las *Directrices* fueron concebidas en el nivel de prevención primaria para abordar las “causas profundas” – en otras palabras, las políticas y las acciones que tienen aplicación general para abordar los factores sociales que pueden llevar a que un padre abandone a su hijo o renuncie a su guarda. Estas medidas de amplio alcance incluyen estrategias para combatir la pobreza, la discriminación y la estigmatización, para modificar las actitudes respecto de la discapacidad y la monoparentalidad, y para adoptar políticas sociales que promuevan el empoderamiento familiar y la educación parental ([§ 10](#), [32](#), [34](#), [36](#)).

Tal vez menos obvios en las *Directrices*, sin embargo, son los **programas focalizados** del nivel secundario de intervención. Estos programas importantes están diseñados específicamente para la prestación de asesoramiento individualizado y de apoyo en casos en los que exista un riesgo específico (o incluso la intención deliberada) de abandono o de renuncia a la guarda. Estos complementan a las medidas preventivas más abarcadoras, pero a menudo su implementación constituye un reto muy importante en términos de recursos materiales y humanos involucrados.

Los programas no sólo requieren de personal que atienda las auto-canalizaciones, sino que también requieren una dimensión de divulgación a través de la cual se pueda identificar y ofrecer asistencia a aquellos que estén en una situación de riesgo.

Entre las medidas explícitamente mencionadas en las *Directrices* (más allá de la ayuda financiera y las oportunidades de generación de ingresos), se encuentran los servicios para los padres y los niños con discapacidad ([§ 34.b](#)), las visitas domiciliarias y las discusiones con otras familias que están atravesando dificultades ([§ 35](#)). Se debería prever también el apoyo y la atención a padres solteros y adolescentes ([§ 36](#)), prestando particular atención tanto al período prenatal y postnatal como al momento del nacimiento en sí ([§ 41](#)). Esto implica, por ejemplo, la necesidad de una presencia cualificada para la prevención en establecimientos tales como clínicas pre-natales y maternidades.

La red de protección final – en lo que atañe a la renuncia proyectada a la guarda – yace en un sistema efectivo de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado [[véase Enfoque 8](#)] para canalizar a los padres que solicitan ingresar a sus hijos a una modalidad alternativa de cuidado hacia servicios de apoyo psico-social y práctico adecuados ([§ 44](#)).

Enfoque 5: El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 3, 9, 15, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

Las *Directrices* enfatizan que los Estados deberían tratar de prevenir la separación de los niños de sus padres y familias siempre que sea posible. Los Estados deberían establecer políticas nacionales que apoyen a las familias y prevengan que los niños sean ubicados innecesariamente en modalidades alternativas de cuidado.

La política nacional debería:

Proporcionar un marco nacional para apoyar a las familias

- Desarrollar estrategias nacionales relativas a la gama de medidas necesarias para apoyar a las familias. Estas deberían incluir enfoques integrados respecto de: el apoyo económico; el acceso a los servicios básicos; el apoyo para la crianza y servicios especializados,
- Desarrollar estrategias para luchar contra la pobreza que incluyan una asistencia financiera para que los niños no deban ser separados de sus familias debido a razones económicas, tales como la pobreza, los bajos ingresos, el desempleo y el impacto de la discapacidad o la enfermedad,
- Fortalecer los sistemas de protección de la niñez de manera que los procesos de evaluación consideren plenamente las medidas que prevengan la separación de las familias,
- Llevar a cabo investigaciones para obtener una mayor comprensión sobre aquello que contribuye a la separación familiar y utilizar este conocimiento para orientar las políticas y servicios,
- Incrementar la comprensión de los mejores enfoques para la prestación de apoyo a las familias, y facilitar espacios de intercambio de aprendizajes con aquellos que proporcionan el apoyo a las familias.

Proporcionar servicios para apoyar a las familias

- Garantizar que exista un proceso de evaluación integral para las familias de manera que se establezca el apoyo allí donde sea necesario por parte de los diferentes servicios, tales como los de salud, de bienestar social, de vivienda, de justicia y de educación,

- Proporcionar apoyo a los padres por medio de una gama de enfoques, entre ellos: cursos y educación sobre parentalidad; la prestación de información accesible; el acceso a profesionales cualificados que apoyen a las familias; visitas domiciliarias; grupos de encuentro para padres; los centros familiares y el acceso al apoyo comunitario informal,
- Proporcionar apoyo a las familias en sus comunidades locales que esté disponible tanto para los padres como para las madres, para que ambos contribuyan en la prestación de un entorno de cariño,
- Proporcionar el apoyo especializado para el fortalecimiento familiar para aquellos que lo necesiten. Esto podría incluir: la resolución de conflictos y la mediación; el asesoramiento; los tratamientos para el abuso de sustancias y las conferencias de casos familiares,
- Proporcionar apoyo a las familias por medio de su empoderamiento, de la prestación de desarrollo de las capacidades y del apoyo para que usen sus propios recursos,
- Facilitar el contacto entre los niños y sus familias cada vez que un niño esté en un acogimiento alternativo y que aquello sea en el interés superior del niño.

Enfocar los servicios en las familias que se encuentran en circunstancias específicas

- Proporcionar servicios a los niños con discapacidad y otras necesidades especiales para que sus padres y familias puedan obtener el apoyo que necesiten. Aquellos pueden incluir: la prestación de servicios de guardería y cuidado temporal de descanso; el acceso a la educación y la capacitación vocacional para los hijos; los servicios sanitarios y de rehabilitación; y las adaptaciones y el equipamiento físicos,
- Proporcionar servicios de apoyo a los padres jóvenes, entre ellos: la atención prenatal y post-natal; la sensibilización pública para reducir la estigmatización; la asistencia económica y el apoyo para que los padres jóvenes puedan proseguir sus estudios,
- Proporcionar servicios de asistencia a padres solteros, entre ellos: la sensibilización pública para reducir la estigmatización; el acceso a guarderías y a la asistencia económica siempre que sea necesaria,

Enfoque 5: El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (continuación)

- Proporcionar apoyo a las familias en la crianza de niños mayores, en especial de aquellos que son vulnerables debido a la discapacidad y otras necesidades o circunstancias especiales,
 - Proporcionar apoyo a los padres cuyos hijos tienen conductas desafiantes debido a problemas de comportamiento o emocionales,
 - Proporcionar apoyo a los padres que no tuvieron la posibilidad de crecer con sus propios padres y estuvieron en una modalidad alternativa de cuidado cuando eran niños,
 - Proporcionar apoyo a los padres con discapacidad, que están enfermos o que son vulnerables debido a otras razones,
 - Proporcionar apoyo a los hogares cuya cabeza de familia es un niño (§ 37), dando especial atención a sus necesidades, incluyendo: la protección infantil y legal; la asistencia económica y el acceso a una gama de servicios de apoyo.
- Fortalecer el trabajo con las familias**
- Garantizar que el apoyo proporcionado a las familias sea libre de discriminación o estigmatización, y que considere la cultura. Esto debería llevarse a cabo a través de la sensibilización y la promoción de políticas anti-discriminatorias,
 - Proporcionar capacitación a los profesionales, incluyendo a los cuidadores, maestros, médicos, profesionales de la salud y agentes de policía, a efectos de que sean capaces de identificar a los niños que están en riesgo y a las familias que requieren apoyo,
 - Involucrar a los niños y los padres con experiencias en los servicios de apoyo a la familia o en las modalidades alternativas de cuidado en la capacitación de los profesionales, para que proporcionen a estos últimos una mejor comprensión de las necesidades de las familias y de los obstáculos que deben ser abordados para satisfacerlas,
 - Garantizar la participación de los padres en el desarrollo de los servicios de fortalecimiento familiar y en la planificación del apoyo que necesiten,
 - Proveer un liderazgo para que las organizaciones públicas, las organizaciones privadas, las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen enfoques coordinados y colaborativos para apoyar a las familias,
 - Trabajar en colaboración con los medios de comunicación para alentar de manera más amplia la sensibilización de la sociedad respecto de las necesidades de las familias y la importancia de apoyar a los padres.

PRÁCTICA PROMETEDORA 5.1

Los servicios de cuidado de descanso a corto plazo para los niños con discapacidad, Rusia

Se desarrollaron servicios de cuidado temporal de descanso para prevenir que estos niños ingresen al acogimiento en instituciones. Este servicio fue desarrollado en San Petersburgo y proporciona cuidado temporal de descanso en familias que recibieron una capacitación para apoyar a los niños con discapacidad. El servicio es flexible para satisfacer las necesidades de cada familia en particular y el cuidado puede ser proporcionado en el propio hogar del niño o en el del cuidador. Una evaluación del programa demostró que este logró prevenir el ingreso al acogimiento en instituciones. Hasta la fecha, la totalidad de los 61 niños con discapacidad (muchos de ellos portadores de discapacidades graves) que participaron en el programa han permanecido en el cuidado de sus familias. Además, la evaluación identificó beneficios significativos en la calidad de vida de los niños con discapacidad, sus padres y los

demás hijos de las familias que participaron en el programa, entre ellos: la continuidad del cuidado del niño en la familia en situaciones en las que los arreglos de cuidado habitual dentro de la familia se hayan visto interrumpidos debido a enfermedades o conflictos familiares; la asistencia a los padres que están aislados de los integrantes de la familia ampliada; la asistencia práctica para los padres que están exhaustos en el momento en el que más lo necesitan; la mejora de la confianza de los padres en la crianza del niño con discapacidad y la asistencia práctica para posibilitar las visitas para la realización de los tratamientos médicos o físicos esenciales para el bienestar del niño.

Para mayor información, véase: Enabling Reform: why supporting children with disabilities must be at the heart of successful child care reform www.crin.org/docs/Enabling%20Reform_March2012.pdf (en inglés)

Enfoque 5: El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 5.2

Los programas de apoyo a la familia, Malasia

Los programas de apoyo a la familia son el primer nivel de atención para prevenir que los niños ingresen al acogimiento en instituciones. Una gama de servicios, tales como la asistencia financiera y las intervenciones psico-sociales, son proporcionados a las familias que atraviesan situaciones de crisis con el objetivo de intentar prevenir la separación del niño de su familia. El Departamento de Bienestar Social ejecuta programas para ayudar a las familias a mejorar su situación socio-económica y su calidad de vida. Estos programas tienen dos aspectos: 1) una asistencia económica directa y un apoyo psico-social para las familias pobres y sus hijos; y 2) los servicios preventivos comunitarios proporcionados a los niños en riesgo y a sus familias por medio de centros de actividad infantil supervisados por equipos de protección de la niñez. Se comisionó la instauración de estos servicios en todo Malasia bajo la Ley de Niñez de 2001 (*Child Act 2001*), que exige que grupos de personas formen equipos de protección que coordinen servicios locales para las familias y los niños, en los casos en los que los niños necesiten una protección o que así se presuma.

Este programa de apoyo fue establecido para asistir a las familias pobres, los padres solteros y los parientes que brindan cuidado a sus propios hijos o a parientes. Una evaluación de recursos estima la necesidad económica,

al mismo tiempo que se evalúa la capacidad de los padres o de los parientes para proporcionar un cuidado y un ambiente seguro, y existen becas disponibles por un período de hasta 30 meses. Se prevé que el programa asistirá a más de 17.000 familias y 52.000 niños. Los niños de familias pobres también recibirán asistencia del gobierno para cubrir los gastos de los libros, de vestimenta y de otros materiales necesarios para su escolaridad. Se proporciona apoyo a las familias para acceder a micro-finanzas y para participar en proyectos de sustento. Al mismo tiempo, los centros de actividad infantil sirven como un recurso en el que los miembros de la comunidad se pueden reunir e intercambiar ideas, fomentando así un espíritu de solidaridad comunitaria dentro de los grupos objetivos específicos, tales como las familias pobres, las familias con problemas y/o en situaciones de crisis, y los niños en riesgo. Otros servicios incluyen los servicios de asesoramiento e intervención en situaciones de crisis, los servicios de apoyo escolar, las actividades de desarrollo infantil, los seminarios/talleres/clases sobre la crianza y otros temas relacionados con la familia, así como los campamentos motivacionales para los niños y jóvenes.

Para mayor información, véase: *Alternative care for children without primary caregivers in tsunami-affected countries: Indonesia, Malaysia, Myanmar and Thailand* www.unicef.org/eapro/Alternative_care_for_children.pdf (en inglés)

Enfoque 5: El apoyo a las familias para la prevención del abandono y de la renuncia a la guarda (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 5.3

La rehabilitación en el ámbito comunitario de los niños con discapacidad, Nepal

Una gran cantidad de niños con discapacidad continúan siendo acogidos en entornos institucionales. El modelo de rehabilitación comunitaria (MRC) ha sido desarrollado para prevenir la institucionalización por medio de la prestación de apoyo a los niños con discapacidad y a sus cuidadores en varios entornos. El enfoque del MRC fue adoptado como un programa nacional para los niños con discapacidad en Nepal, y consta de servicios directos, de cabildeo y de inclusión social. Los servicios directos incluyen la prestación de servicios de salud preventiva y de cirugía reparadora para reducir el número total de niños con discapacidad, así como la capacitación de los padres para que puedan asistir en la rehabilitación de sus hijos, incluyendo la ayuda para que los padres se comuniquen con sus hijos con discapacidades auditivas por medio de la enseñanza del lenguaje de señas. El trabajo de cabildeo ha consistido en: la integración de 10.000 niños a escuelas convencionales o la prestación de acceso a escuelas especiales,

incluyendo a más de 500 niños con discapacidades auditivas que están aprendiendo en escuelas convencionales; la sensibilización para reducir el estigma hacia aquellos que tienen discapacidades, y para lograr una mayor comprensión de las discapacidades por parte de las familias; y también el cabildeo para lograr una transformación en la legislación que exija la oferta de becas de discapacidad y la creación de una identificación de la discapacidad para facilitar el acceso a los subsidios. El trabajo de inclusión social ha consistido en contribuir a garantizar que los niños con discapacidad tengan acceso a clubes de niños en las escuelas y la promoción de oportunidades de trabajo a través de la prestación de capacitación vocacional para los jóvenes con discapacidad, así como la capacitación, micro-finanzas y asistencia para los padres.

Para mayor información, véase: Final Evaluation of Community Based Rehabilitation Program: A Report www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=381038 (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 5.4

El Proyecto de Excelencia en la Kafala, Siria

En Siria, la *kafala* externa permite que un niño permanezca con su(s) padre(s) en vez de ser acogido en un centro de acogimiento residencial. Involucra a un particular (*kafil*) que le proporciona al padre o a los padres apoyo económico para el mantenimiento y la educación del niño. La ONG Hufez Al Nemah ha desarrollado el Proyecto de Excelencia en la *Kafala*, el cual está diseñado para garantizar una *kafala* externa para los niños que son cuidados por sus familias ampliadas en situaciones vulnerables y se enfoca

en las necesidades de atención en un sentido amplio, las físicas, las educativas, las sanitarias y las psicológicas. En la actualidad, alrededor de 3.100 niños se benefician del esquema. Además de una asignación económica mensual, el proyecto también proporciona varias formas complementarias de apoyo en especie, y el acceso a servicios específicos con base en la necesidad individual.

Para mayor información, véase: Cantwell, N. y Jacomy-Vité, S. (2011). Assessment of the Alternative Care System in the Syrian Arab Republic, UNICEF (en inglés)

5b. El nivel secundario de prevención (continuación)

ii. La consideración de la remoción de un niño del cuidado parental

Cuando se trata de **retirar a un niño del cuidado parental**, la autoridad competente encargada de la toma de decisiones debe garantizar que primero se lleve a cabo una evaluación profesional y participativa de las capacidades de cuidado reales y potenciales de los padres ([§ 39-40](#)). No se debería proceder con el retiro a menos que los resultados demuestren que esta es la única manera de garantizar adecuadamente el bienestar del niño – y únicamente luego de una evaluación judicial en el caso de que los padres se opongan ([§ 47](#)).

Siempre debería recordarse que los principios generales de las *Directrices* estipulan que el retiro de un niño del cuidado parental es el “último recurso” ([§ 14](#)), y que la pobreza y sus consecuencias directas y únicas nunca deben ser una causa suficiente para hacerlo ([§ 15](#)).

No obstante, en circunstancias extremas, puede ser que se requiera el retiro inmediato para la seguridad o supervivencia del niño. En estos casos, se debería establecer un protocolo que determine los criterios, las responsabilidades y las acciones de seguimiento que necesitan ser aplicadas.

iii. El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos

Por último, las *Directrices* dedican una atención especial a aquellos **niños cuyos cuidadores principales o exclusivos se encuentran privados de su libertad** [[véase Enfoque 6](#)].



Las *Directrices* proponen que se consideren alternativas a la privación de la libertad en tales casos, siempre que sea posible. Pero no expresan una postura con respecto a si los niños de corta edad deberían o no acompañar a su madre cuando esta se encuentra encarcelada ni, en caso de que sí lo hagan, las condiciones que deberían aplicarse para garantizar que el interés superior del niño y otros derechos de los niños sean preservados. En vez de ello, las *Directrices* exigen soluciones individualizadas – fundamentadas en los mismos criterios que aquellos usados para decidir la separación de un niño de sus padres en cualquier situación.

Enfoque 6: El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos

VISIÓN GENERAL

Cuando el cuidador principal de un niño (en general, pero no siempre, la madre) es privado de su libertad, inevitablemente se plantea la problemática del cuidado continuo del niño. La separación y la necesidad del acogimiento alternativo pueden ser a corto o largo plazo. La separación se puede producir en varios momentos: al momento del arresto, en la detención previa al juicio (también llamada “prisión preventiva”), luego de la condena y, en algunos casos, después de la liberación.

En términos de política y práctica, los enfoques y las respuestas existentes varían ampliamente alrededor del mundo. En los peores casos, los bebés nacidos de mujeres encarceladas por causa de delitos (en “prisión preventiva” o sentenciadas) son automáticamente retirados del cuidado maternal luego de unos pocos días. En otros lugares, los niños son cuidados, en condiciones más o menos favorables, por la madre encarcelada (y a veces por el padre) hasta una edad relativamente avanzada (en algunos casos, hasta los seis años de edad o incluso más). En este contexto, el establecimiento consensuado en las *Directrices* de un estándar o de una “orientación” centrados en el niño ([§ 48](#)) fue particularmente desafiante.

El primer principio de las *Directrices*, como cabe esperar, es que las alternativas a una respuesta que implique la privación de la libertad deberían ser consideradas siempre que sea posible para un cuidador único o principal (generalmente la madre) que infringió leyes administrativas o penales. Esto se corresponde no solo con las preocupaciones sobre la situación de cuidado inmediato de un niño, sino también con, por lo menos, dos factores más:

- Las consecuencias a más largo plazo de la separación para el niño,
- La habilidad de la madre para reasumir el rol de cuidadora principal luego de la liberación.

Cuando se ordenen la detención o el encarcelamiento, es necesario primero discutir las opciones de modalidades alternativas de cuidado con el niño (siempre que esto sea posible) y determinar sus deseos. La madre también debería ser consultada.

A menudo ocurre que la madre no puede concebir el encarcelamiento sin su hijo. En principio, esto debería ser considerado como un factor positivo para el bienestar y el desarrollo del niño, incluso si las condiciones materiales son precarias. Muchos establecimientos penitenciarios para

mujeres tienen unidades especiales para las madres y sus hijos y/o espacios amigables para los niños, en los que las madres pueden proporcionarse mutuo apoyo y, en los mejores casos, los niños pueden eludir las consecuencias más perjudiciales de la vida detrás de los barrotes. No obstante, otras madres prefieren no someter a su(s) hijo(s) a esta experiencia y optan por depender de los miembros de la familia u otros arreglos de acogimiento alternativo durante su sentencia.

Las relaciones familiares se tensan, a menudo con severidad, debido al encarcelamiento, y puede existir una gran cantidad de dificultades prácticas y políticas para el mantenimiento del contacto, sea directo (a través de visitas realizadas por los niños a la prisión o de la libertad temporal de los padres) o indirecto mediante cartas, llamadas telefónicas u otras formas de comunicación. Esto puede afectar la experiencia del niño durante el período de encarcelamiento y reducir la probabilidad de una reunificación exitosa posteriormente.

En los casos en los que los padres son detenidos debido a incumplimientos de las leyes migratorias es inusual que se separe a la familia, pero las condiciones y consecuencias generales de la detención pueden ser especialmente perturbadoras para los niños. Frecuentemente, los centros de migración no están establecidos específicamente para las familias, y puede haber modificaciones en la ubicación y una atmósfera constante de ansiedad e inseguridad mientras se espera la deportación. En este caso, la demanda de “un cuidado y protección adecuados” en las *Directrices* claramente es de especial importancia.

En resumen, las *Directrices* no adoptan una posición de principios sobre si los niños de corta edad deberían acompañar a su madre (generalmente) cuando esta se encuentra encarcelada y, si este fuera el caso, las condiciones que deberían aplicarse para garantizar que el interés superior y otros derechos de los niños sean preservados. En concordancia con su enfoque general, las *Directrices* exigen soluciones individualizadas – fundamentadas en los mismos criterios que aquellos usados para decidir la separación de un niño de sus padres en cualquier situación.

El [Día de Debate General sobre los niños cuyos padres están presos](#), organizado por el Comité de la CDN en 2011, llegó a conclusiones similares. Recomendó la consideración en particular del Artículo 9 de la CDN (respecto de la separación de los padres en contra de su voluntad), pero también expresó la necesidad de una determinación caso por caso.

Enfoque 6: El acogimiento de los niños cuyos cuidadores principales se encuentran detenidos (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 6.1

La norma obligatoria en la Cámara Federal de Apelaciones, Argentina

La Cámara Federal de Apelaciones de San Martín en Argentina tiene una norma obligatoria según la cual sus jueces deben verificar si las personas arrestadas son los únicos cuidadores de los niños. Para lograrlo, los agentes de policía le preguntan a cada persona arrestada si es el único cuidador. Si este es el caso y si la persona detenida proporciona el nombre y contacto de un cuidador alternativo temporal, los niños son llevados al cuidador alternativo. La policía debe tomar el nombre, la dirección y la firma de los nuevos cuidadores para que estos permanezcan en contacto con los padres y con un organismo de protección infantil

competente. Los arreglos de cuidado serán considerados en la corte, para que los niños puedan expresar sus opiniones y para que los padres arrestados y los nuevos cuidadores confirmen o cambien de opinión respecto de los arreglos, luego de ser entrevistados por trabajadores sociales de la corte.

Para mayor información, véase: Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos – Recomendaciones y buenas prácticas del Comité de la Naciones Unidas sobre los Derechos de la Niñez, en el Día de Debate General 2011 www.guno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet-Spanish.pdf

PRÁCTICA PROMETEDORA 6.2

Los oficiales para niños en las cárceles, Dinamarca

En Dinamarca, una iniciativa conjunta entre cárceles individuales, el Departamento de Servicios Carcelarios y Libertad Condicional y el Instituto Danés de Derechos Humanos desembocó en la creación de los “oficiales para niños” en las cárceles, los cuales “trabajan para asegurar los derechos y necesidades de los niños y niñas de progenitores encarcelados”. Estos “oficiales para niños” pueden incluir oficiales penitenciarios o trabajadores sociales; reciben una capacitación por parte de profesionales que trabajan en

las áreas de los derechos humanos, las prisiones, el apoyo psiquiátrico y el apoyo a la familia de personas reclusas, y aprenden por medio de visitas a instituciones con buenas prácticas existentes.

Para mayor información, véase: Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos – Recomendaciones y buenas prácticas del Comité de la Naciones Unidas sobre los Derechos de la Niñez, en el Día de Debate General 2011 www.guno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet-Spanish.pdf

PRÁCTICA PROMETEDORA 6.3

Las guarderías y crèches para los niños de presos y del personal penitenciario, India

A raíz de una resolución de la Comisión de investigación y un fallo de la Suprema Corte en 2006, las cárceles indias deben proporcionar una *crèche* para los niños menores de tres años y una guardería para los menores de seis años de edad. Las cárceles en el Estado de Karnataka, en India, han establecido guarderías y *crèches* a los que concurren los niños que se encuentran encarcelados con sus padres, los hijos del personal penitenciario y los niños que viven cerca de la cárcel. Estos establecimientos conjuntos previenen la

duplicación de la prestación o la creación de guarderías con un número muy reducido de usuarios. El programa contribuye a mitigar la problemática del aislamiento social de los niños que viven en las cárceles, ya que les permite interactuar con los niños de zonas aledañas.

Para mayor información, véase: Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos – Recomendaciones y buenas prácticas del Comité de la Naciones Unidas sobre los Derechos de la Niñez, en el Día de Debate General 2011 www.guno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet-Spanish.pdf

5c. El nivel terciario de prevención

El **nivel terciario** de prevención es el nombre dado a las acciones que se llevan a cabo en los casos en los que ni la prevención primaria ni la secundaria tuvieron éxito, haciendo que – en esta instancia – el ingreso al sistema de modalidades alternativas de cuidado sea inevitable. Los esfuerzos en este nivel se centran en garantizar las condiciones que faciliten una reintegración positiva y prevengan un retorno a las modalidades alternativas de cuidado.

La prevención en este nivel tiene el objetivo de restituir a los niños que están en una modalidad alternativa de cuidado el cuidado de sus padres siempre que esto sea posible, en el momento apropiado y bajo las condiciones adecuadas (véanse, entre otros, [§ 2.a, 3](#)).

La sección sobre la “promoción de la reintegración en la familia” en las *Directrices* ([§ 49-52](#)) implica una evaluación profesional de las posibilidades de reintegración, y expone las tareas y responsabilidades que deben ser asignadas y llevadas a cabo para que la evaluación se realice en el interés superior del niño.

Un punto crucial es que la reintegración es concebida en las *Directrices* como un proceso gradual, tanto antes como después del suceso. De hecho, los autores estaban preocupados respecto de que, con demasiada frecuencia,

“el regreso al hogar” – y no solo desde el acogimiento alternativo – se refiere, simplemente, al momento y al hecho del regreso físico del niño al hogar familiar.

Por lo tanto, los autores enfatizaron que el retorno no solo debe ser bien preparado con el niño y la familia, sino que además debe tener un seguimiento diligente ya que, dependiendo de la duración de la separación y las razones por las que ocurrió, es posible que existan tantas dificultades como avances. El desarrollo de la renovada relación no es un proceso lineal y demanda diferentes niveles de supervisión y apoyo en cada caso.

Por último, debe destacarse que la promoción de la prevención terciaria efectiva constituye además una de las justificaciones principales de dos requerimientos importantes de las *Directrices*:

- La prestación del acogimiento alternativo lo más cerca posible del lugar de residencia habitual del niño ([§ 11](#)), para que se facilite el contacto con la familia,
- La revisión periódica de la idoneidad y necesidad del acogimiento ([§ 67](#) y Artículo 25 de la CDN), para que se pueda llevar a cabo la reintegración tan pronto como sea apropiada, si esto se corresponde con los deseos y el interés superior del niño.

Enfoque 7: La promoción de una reintegración sostenible de los niños a su familia desde el entorno de una modalidad alternativa de cuidado

VISIÓN GENERAL

Desde el inicio, las *Directrices* definen la reintegración familiar como el resultado deseado del acogimiento alternativo (§ 2.a, 3). Esto es reiterado en varios otros puntos en el texto (§ 14-15, 49-52, 60, 123, 166-167). Esta meta principal también es la base de las disposiciones de las *Directrices* que promueven el contacto del niño con la familia mientras se encuentra en una modalidad alternativa de cuidado, y procura garantizar que el entorno de acogimiento se encuentre lo más cerca posible al lugar de residencia habitual del niño (§ 11, 81, 119).

El retorno a la familia, siempre que sea posible y redunde en favor del interés superior del niño, claramente implica mucho más que simplemente asegurar una reunión física, luego de la cual el niño y la familia son abandonados en la reconstrucción de su relación. Sin embargo, demasiado a menudo, y en muchos casos debido a los recursos limitados, esta es la forma en la que la reintegración familiar se lleva a cabo en la práctica. Al contrario, debería ser “un proceso gradual y supervisado” (§ 52).

Para ser sostenible, la reintegración requiere, primero, que se evalúe exhaustivamente si el retorno al hogar es apropiado (con la intervención de la justicia en los casos en los que la separación fue ordenada por un tribunal). En particular, la evaluación debería garantizar que los problemas que motivaron el acogimiento alternativo, en un principio, hayan sido abordados y resueltos adecuadamente.

Debería prestarse una especial consideración al apego emocional del niño con los padres y otros miembros de la familia y, por supuesto, a sus propios deseos. Si se decide la reintegración, serán necesarias una preparación cuidadosa y la participación plena de todos los afectados. Además del niño y de los padres, estos últimos incluyen a los hermanos y demás miembros del hogar, los parientes cercanos y los cuidadores actuales en la modalidad alternativa de cuidado. También requiere de un apoyo de seguimiento, ya que la reintegración puede no resultar ser un proceso lineal de reajuste. Dependiendo de la situación, a menudo existe un riesgo de que problemas previos reaparezcan o que nuevos tengan que ser afrontados.

En resumen, las *Directrices* no sólo confirman que la reintegración es el objetivo más deseable del acogimiento alternativo, sino que también reconocen los considerables desafíos para que se logre exitosamente. Además de recomendar la necesidad general de preparar al niño para cualquier modificación del entorno de modalidad alternativa de cuidado (§ 68), las *Directrices* hacen un llamado para que haya un acuerdo escrito entre la familia y el proveedor de cuidado actual que especifique las responsabilidades de cada uno de ellos respecto del trabajo para la reintegración (§ 50). También acentúan la necesidad de una orientación y una supervisión profesionales tanto durante la etapa de preparación para la reintegración (§ 49, 51) como durante el período posterior al regreso del niño (§ 52).

Enfoque 7: La promoción de una reintegración sostenible de los niños a su familia desde el entorno de una modalidad alternativa de cuidado (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 7.1

El Grupo de Trabajo Nacional sobre la Convivencia Familiar y Comunitaria, Brasil

Formado por representantes de la sociedad civil y de los gobiernos municipales, estatales y federales, el Grupo de Trabajo Nacional sobre la Convivencia Familiar y Comunitaria promueve Directrices compartidas respecto del acogimiento de los niños que están separados de sus familias o que están a punto de serlo. Este Grupo desarrolló un Plan Nacional, cuyo objetivo es romper con la cultura de la institucionalización sistemática de los niños y adolescentes y comprometerse con un programa de desinstitucionalización. Uno de los objetivos principales del programa es apoyar la reintegración del niño a la familia de origen. Para apoyar este proceso, el Grupo de Trabajo Nacional ha apoyado el desarrollo de varios proyectos pilotos en el noreste de Brasil. Uno de ellos, la *Casa de Passagem Diagnostica* en Pernambuco, proporciona acogimiento institucional a corto plazo a familias que atraviesan una situación de crisis para apoyar la reintegración a la familia o, en el caso en que esto no sea posible, encontrar otra alternativa. Entre 2005 y 2009,

el programa recibió a 555 niños, de los cuales 73 % fueron reintegrados a sus familias. Otro programa es el de Reintegración familiar y comunitaria para niños y adolescentes en situación de calle en Recife, el cual fue implementado durante tres años, desde el 2006 hasta el 2008. Al priorizar e invertir en el trabajo colaborativo con la familia de origen, el programa duplicó el número de casos exitosos de reintegración de niños en situación de calle a sus familias. El Programa de acogimiento en hogares de guarda en Maranhao hace arreglos para que los niños y adolescentes separados de sus familias sean acogidos por hogares de guarda como una medida de protección hasta el momento en el que sea posible la reintegración a las suyas. En toda su labor, el Grupo promueve la importancia de trabajar con las familias de origen y refuerza la premisa de que, siempre que sea posible, el acogimiento fuera del hogar debería ser considerado como una medida temporal y excepcional.

Para mayor información, véase: www.qtnacionalpcfc.org.br (en portugués)

PRÁCTICA PROMETEDORA 7.2

La reintegración en Sierra Leone

En el 2008, un estudio halló que había 1.871 niños (1.070 niños y 801 niñas) que vivían en los 48 hogares para niños del país – 52 % de ellos debido a la pobreza, 30 % debido a que sus cuidadores habían fallecido, 8 % porque habían sido abandonados y 5 % porque habían sido descuidados o abusados. La Ley de Derechos de los Niños (*Child Rights Act*) de 2007 otorga al personal del bienestar infantil una responsabilidad mayor para la protección de los niños, y exige que el Ministerio establezca Comités de Bienestar Infantil en todas las aldeas y cacicazgos. Basados en la Ley y la evaluación de 2008, se redactaron los Estándares Mínimos para el Acogimiento (*Minimum Standards for Care*) y se elaboró un marco regulatorio por el que el personal de los hogares, el Ministerio y los consejos recibieron capacitaciones para implementarlo. Al menos una evaluación adicional de cada hogar ha sido realizada

por medio de la utilización de un formulario de orientación de la inspección, el cual especifica las mejoras que deben realizarse antes de que estos hogares puedan ser autorizados. Se llevaron a cabo revisiones de los acogimientos de todos los niños en los hogares y 317 ya habían sido reunidos con sus familias a finales del 2008, con planes de reunir a 250 más durante el 2009. Existe una evaluación continua del proceso de reunificación. Dos hogares han decidido transformarse en organizaciones de acogimiento comunitario y cerrar sus instituciones de acogimiento de niños.

Para mayor información, véase: *Keeping Children Out of Harmful Institutions: Why we should be investing in family-based care* www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/keeping-children-out-of-harmful-institutions-why-we-should-be-investing-in-family-based-care (en inglés)

Enfoque 7: La promoción de una reintegración sostenible de los niños a su familia desde el entorno de una modalidad alternativa de cuidado (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 7.3

***Walking Together* – Proyecto de apoyo a la familia para los niños en acogimiento en instituciones, Región Administrativa Especial de Hong Kong**

Muchos de los niños que son canalizados a un acogimiento residencial provienen de familias desfavorecidas. No obstante, el servicio en Hong Kong había adoptado un enfoque centrado exclusivamente en el niño, sin tener en consideración a su familia más amplia. Sobre la base de los resultados alentadores de un proyecto piloto en 2011 y 2012, un nuevo proyecto, *Walking Together – Family Support Project for Children in Residential Care* (Caminando juntos – Proyecto de apoyo a la familia para los niños en acogimiento en instituciones) fue lanzado en abril de 2012 para abordar mejor el contexto familiar del niño. Este proyecto es un esfuerzo de colaboración entre el Departamento de Trabajo Social de la Universidad China de Hong Kong y el hogar *Sheng Kung Hui St. Christopher*. Este hogar es un centro de acogimiento residencial para niños y jóvenes de 4 a 18 años de edad cuyas familias están atravesando diferentes problemáticas y crisis. Debido a que su objetivo ya era la prestación de acogimiento hasta que los niños pudieran retornar a sus familias o, cuando fuera necesario, pudieran ser acogidos en un entorno de modalidad alternativa de

cuidado a largo plazo, el hogar ya organizaba conferencias periódicas de casos para que todos los niños y sus padres fortalecieran sus relaciones de familia.

La lógica del proyecto *Walking Together* es llevar esto aún más lejos por medio de la adopción de un enfoque centrado en la familia, diseñado para apoyar a las familias cuyos hijos se encuentran actualmente en acogimiento residencial en el hogar. Sus objetivos específicos son: disminuir el estrés de los padres; aumentar la cohesión de la familia; y enfrentar el aislamiento y la estigmatización sociales que estas familias pueden llegar a experimentar. De esta manera, se pueden hacer los preparativos para la reintegración del niño sobre la base de una relación familiar estabilizada, con un seguimiento luego de la reunificación familiar. El proyecto incluye la capacitación del personal, los estudios de investigación y los servicios directos. Mientras que la Universidad proporciona al personal del hogar una capacitación de la práctica centrada en la familia y encabeza los estudios de investigación, dos operadores del hogar proporcionan trabajo clínico y de grupo a las familias.

Para mayor información, véase: www.skhsch.org.hk (en inglés)

EL “PRINCIPIO DE IDONEIDAD”: LA DETERMINACIÓN DE LA MODALIDAD MÁS ADECUADA DE CUIDADO



En este capítulo encontrará:

6a. La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado

Enfoque 8: La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: El desarrollo de procedimientos para revisar las canalizaciones, evaluar la necesidad y autorizar el acogimiento

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El Centro de apoyo a la niñez y la familia, Indonesia
 - Estudio de caso 2: Los sistemas de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en Azerbaiyán

6b. Una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La prestación de una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado para satisfacer las necesidades de los niños

6c. El acogimiento residencial cuando sea necesario y apropiado

6d. La determinación del acogimiento

- i. Un proceso riguroso
- ii. Objetivos claros

6e. Las revisiones de seguimiento

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La implementación de procesos rigurosos de evaluación, planificación y revisión



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

6a. La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado

No hay una mención explícita a la “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado” en las *Directrices*, pero los objetivos, tareas y responsabilidades que el concepto implica están representados consistentemente a lo largo del texto. La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado es considerada como el proceso clave para garantizar que el acogimiento alternativo de los niños sea utilizado únicamente cuando sea necesario, y que el entorno elegido sea el más apropiado respecto de las necesidades y circunstancias del niño. Esta prevención juega un papel fundamental, por ejemplo, al:

- prevenir el ingreso del niño a las medidas alternativas de cuidado únicamente por razones de pobreza (§ 15),
- garantizar que el apoyo a la familia y las oportunidades de acogimiento por familiares sean consideradas antes de la modalidad alternativa de cuidado (§ 44),

- evaluar las mejores opciones de cuidado para los niños cuyos cuidadores principales están privados de la libertad (§ 48), y/o
- implementar los “procedimientos rigurosos de selección” requeridos para la admisión al acogimiento residencial (§ 21, 125).

Luego de que se haya establecido y acordado que un acogimiento formal fuera del hogar es necesario, se debe tomar una decisión respecto del entorno de acogimiento que se corresponderá mejor a las necesidades, características, experiencias y circunstancias del niño. Esto implica la implementación del “[principio de idoneidad](#)” – la segunda responsabilidad principal de la función de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado [[véase Enfoque 8](#)].

Enfoque 8: La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: El desarrollo de procedimientos para revisar las canalizaciones, evaluar la necesidad y autorizar el acogimiento

VISIÓN GENERAL

La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado es la base de la relación entre los servicios de protección infantil preventivos y reactivos prevista por las *Directrices* – una garantía del uso correcto de las modalidades alternativas de cuidado, de acuerdo con los principios de “necesidad” e “idoneidad”.

La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado implica un **proceso sistemático y reconocido**. En primer lugar, para determinar si el niño debe ser acogido en un entorno de acogimiento alternativo o no. Luego, para canalizar al niño y a su familia a modalidades adecuadas de apoyo familiar y otros servicios. Finalmente, para decidir cuál es la modalidad alternativa de cuidado de la gama disponible que se corresponde mejor a la situación particular del niño.

Las *Directrices* no prescriben cómo debe ser llevado a cabo este proceso. Reconocen que puede ser asumido por un organismo designado, por un equipo multidisciplinario, o incluso por diferentes tomadores de decisiones, para establecer la necesidad por un lado, y la modalidad alternativa de cuidado idónea por el otro. No obstante, las *Directrices* sí demandan que las evaluaciones minuciosas y las decisiones subsecuentes sean realizadas por profesionales autorizados de manera individualizada en cada instancia en la que se prevea una modalidad alternativa de cuidado.

Se encuentra implícita en esa demanda la necesaria independencia de aquellos que están a cargo de la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, en particular respecto de aquellos proveedores cuyos intereses pueden radicar en asegurar un umbral bajo para la admisión de niños a su acogimiento.

Es importante resaltar que, debido a que el mecanismo de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado no es en sí mismo un proveedor de servicios,

solo puede funcionar eficazmente si el apoyo familiar, el tratamiento de casos y los servicios terapéuticos han sido desarrollados (véanse, entre otros, [§ 44-45](#)) y si existe una “variedad de opciones de modalidades alternativas de cuidado”. Si los responsables de la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado no tienen la posibilidad de canalizar a las familias a agencias viables y confiables para la asistencia, o si tienen las manos atadas debido a la escasez de opciones reales de entornos de acogimiento aprobados, entonces existe una posibilidad baja o casi nula de que logren cumplir su rol adecuadamente.

Existe un desafío especial para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en los **países en los que la prestación del acogimiento alternativo se encuentra mayoritariamente en manos de órganos privados**. Incluso donde existen, los mecanismos para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado oficialmente aprobados y operacionales muy a menudo no aplican a los proveedores privados. En consecuencia, no hay garantías de admisión. No obstante, para adherir a las *Directrices*, es esencial que los proveedores privados accedan a canalizar a un niño y a su familia a dichos mecanismos cada vez que estos se dirijan a ellos ([§ 44-45](#)) – tal como sucede con las agencias y los centros de acogida públicos.

El acuerdo con un procedimiento sólido para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado simplemente debería ser considerado como uno de los criterios básicos al autorizar todas las agencias y los centros de acogida. No obstante, la obtención de un compromiso para garantizar las reglas de autorización adecuadas, para establecer un mecanismo viable para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y para garantizar que existan las respuestas preventivas y reactivas necesarias, continúa siendo una tarea difícil bajo las condiciones actuales en muchos países.

Enfoque 8: La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: El desarrollo de procedimientos para revisar las canalizaciones, evaluar la necesidad y autorizar el acogimiento (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 19, 21, 54, 55, 57, 69

Los mecanismos efectivos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado deberían asegurar que los niños no ingresen innecesariamente a un acogimiento, y que exista una gama de opciones de cuidado para aquellos que requieran una modalidad alternativa de cuidado. Deberían existir orientaciones de política nacional respecto del rol de las agencias de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y de los procesos que determinan cómo se estarán satisfaciendo las necesidades de los niños.

La política nacional debería:

Proveer un liderazgo y una coordinación nacional para el rol de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado

- Asegurar que exista una orientación en la política y la legislación que defina un procedimiento sistemático que determine si un niño debe ser acogido en una modalidad alternativa de cuidado de conformidad con las *Directrices*,
- Exigir que las decisiones sobre el acogimiento de los niños sean tomadas por una agencia autorizada para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado,
- Exigir que las agencias de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado cuenten con profesionales autorizados y adecuadamente capacitados en todos los casos. Aquellos que tienen el rol de la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado deberían ser independientes respecto de la toma de decisiones para que los niños ingresen al cuidado alternativo únicamente cuando sea necesario,
- Prohibir el acogimiento de los niños en entornos de acogimiento alternativo en los que no exista un procedimiento para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, y garantizar que los niños cuenten con un tutor legal en todo momento,

- Exigir que las decisiones sobre el acogimiento de los niños sean tomadas individualmente, caso por caso,
- Exigir que los procedimientos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado sean aplicados a todos los proveedores de acogimiento alternativo públicos, privados, de ONGs y de organizaciones de la sociedad civil,
- Vincular la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado con los servicios de autorización, regulación, monitoreo e inspección, con medidas de ejecución de estos requerimientos.

Garantizar que existan servicios efectivos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado

- Proporcionar una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado de alta calidad con un particular énfasis en la promoción del acogimiento informal y, siempre que sea apropiado, el acogimiento formal en ámbitos familiares y comunitarios,
- Garantizar el financiamiento adecuado para una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado, basado en la información respecto de cuáles son los servicios requeridos y adecuados. Estas opciones deberían tomar en consideración la necesidad de un distanciamiento planificado y estratégico del acogimiento en instituciones,
- Proveer liderazgo para garantizar la colaboración entre las agencias de protección de la niñez, los servicios para los niños y las familias y los servicios de modalidades alternativas de cuidado,
- Asegurar que existan enfoques multi-disciplinarios para satisfacer las necesidades de los niños, desde la salud, la educación, el bienestar infantil, la vivienda, la protección social, la justicia y otros servicios que se requieran,
- Establecer una asistencia financiera y otros tipos de apoyo para las familias, con el objetivo de evitar la separación y apoyar la reintegración familiar.

Enfoque 8: La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: El desarrollo de procedimientos para revisar las canalizaciones, evaluar la necesidad y autorizar el acogimiento (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 8.1

El Centro de apoyo a la niñez y la familia, Indonesia

El objetivo del centro de apoyo a la niñez y la familia en la Provincia de Java Occidental es proporcionar apoyo directo, efectivo y profesional a los niños que necesitan cuidado y protección. A través de una evaluación integral de las necesidades del niño, se determina la mejor ruta de acción para prevenir su institucionalización innecesaria. Esto se ha logrado por medio del desarrollo de un sistema para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en el Departamento de Asuntos Sociales dentro de la municipalidad de Bandung, con miras a crear los procedimientos y las herramientas que respondan de la manera más adecuada a los niños que necesitan cuidado y protección. Se recurrió a un enfoque basado en la administración de casos para garantizar que el acogimiento alternativo sea usado únicamente cuando sea necesario y que el entorno elegido sea el más adecuado respecto de las necesidades y circunstancias de cada niño. Se estableció un sistema de canalizaciones que involucra a las agencias gubernamentales locales claves y a los proveedores de servicios sociales, para mejorar el acceso a los servicios por parte de los niños y de sus familias. Los administradores de casos cuentan

con varias opciones, entre ellas: la reunificación de los niños desde las instituciones con sus familias con un seguimiento de apoyo apropiado para las familias – 30 niños han sido reunidos con sus padres y otros miembros de la familia (acogimiento por familiares); la prevención de la institucionalización de los niños por medio del apoyo a la familia y del apoyo para las necesidades educativas – 450 niños han beneficiado de esta iniciativa, la cual establece un mecanismo formal de acogimiento en familias de guarda y un grupo de padres de familias de guarda para promover el acogimiento alternativo en un ámbito familiar. También se trabajó para establecer el monitoreo efectivo de las instituciones de cuidado de niños en el marco de los estándares nacionales de acogimiento y la prueba piloto del estándar de acogimiento en tres instituciones de cuidado de niños en la provincia.

Para mayor información, véase:

Family support centre and good parenting training (5 minutos): vimeo.com/24906564

Research on the quality of care in childcare Indonesia:

Parte 1: youtu.be/HUq8VriEF08 y

Parte 2: youtu.be/df0tuFYHxSQ (en inglés)

Enfoque 8: La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: El desarrollo de procedimientos para revisar las canalizaciones, evaluar la necesidad y autorizar el acogimiento (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 8.2

Los sistemas de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en Azerbaiyán

Azerbaiyán ha desarrollado sistemas de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado para mantener el número de niños en cuidado estatal a un nivel mínimo. Por medio del desarrollo de un sistema de filtros en cada región y en cada punto de ingreso y egreso del sistema, *United Aid for Azerbaijan* ha desarrollado un sistema de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en Guba, basado en varios componentes de mecanismos de ingreso/egreso. En primer lugar, existe una agencia que coordina la evaluación de las situaciones de los niños, considera las posibles alternativas al acogimiento en instituciones y realiza las canalizaciones a los proveedores de servicios adecuados. En Guba, esto es proporcionado por el *Internat* (institución), en la ausencia de toda coordinación gubernamental en esta etapa, lo cual, si bien puede no ser considerado como ideal, significa que una política de prevención del ingreso a las modalidades de cuidado ha sido establecida. En segundo lugar, se desarrolló una gama de servicios en la comunidad para brindar ayuda y apoyo a los niños y a sus familias. Además, la toma de decisiones se basa en las evaluaciones y revisiones de las necesidades de los niños y de las circunstancias familiares por medio del desarrollo del Consejo de Protección Infantil, el cual revisa

los planes de cuidado y garantiza que las necesidades de cada niño sean satisfechas, además de resaltar las necesidades de las familias cuyos niños están en riesgo de ser institucionalizados. Finalmente, se desarrolló un sistema de información simple que lleva el registro de todos los niños que ingresan y egresan del acogimiento estatal. Esto brinda la información necesaria para los indicadores de desempeño que son útiles para evaluar el papel de los trabajadores sociales, de la función cambiante de una institución y de la eficacia de cada servicio dentro de una comunidad.

La experiencia en Guba ha demostrado que es posible desarrollar mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en concordancia con los estándares internacionales de la práctica del trabajo social. El sistema de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado ha logrado prevenir que algunos niños sean acogidos en instituciones. Sin embargo, se recomienda que las reformas locales requieran de un compromiso nacional del gobierno para tener éxito, y que los mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado deban adaptarse a las necesidades locales y regionales.

Para mayor información, véase: *Trialing Gate-Keeping Systems in Azerbaijan* www.crin.org/docs/Gatekeeping%20UAFa.pdf (en inglés)

6b. Una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado

Para que la decisión sobre la “idoneidad” constituya un ejercicio significativo, claramente debe existir una gama válida de opciones de modalidades alternativas de cuidado entre las que elegir. Las *Directrices* exigen que los Estados garanticen que tal gama exista, con la prioridad puesta en las “soluciones basadas en la familia y la comunidad” (§ 53-54), pero agregan que los entornos de acogimiento residencial también pueden ser “apropiado[s], necesario[s] y constructivo[s]” para determinados niños en determinados momentos (§ 21).

La importancia de la determinación de la opción de acogimiento más adecuada para un niño es enfatizada por la necesidad de prevenir “los cambios frecuentes del entorno de acogimiento” (§ 60). Para que esto sea alcanzado, primero la [gama de opciones](#) debe estar disponible, luego debe ser minuciosamente evaluada de acuerdo con las necesidades del niño y revisada a medida que el acogimiento progresa.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

La prestación de una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado para satisfacer las necesidades de los niños

Directrices: § 29, 53, 54

Los niños no deben ser separados de sus familias en los casos en los que es posible apoyarlos para que puedan permanecer juntos, de conformidad con las *Directrices*. En los casos en los que los niños requieran un acogimiento alternativo, una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado de alta calidad debe estar disponible con la opción del entorno de acogimiento más adecuado para cada niño.

La política nacional debería:

Proporcionar una gama de opciones de modalidades alternativas de cuidado

- Garantizar que la legislación y la política nacional expongan opciones de acogimiento de alta calidad que satisfagan las necesidades de los niños,
- Proveer un liderazgo para el desarrollo de entornos de acogimiento en el ámbito familiar o en un entorno similar al familiar, con un distanciamiento planificado del acogimiento en instituciones,
- Exigir que los acogimientos de los niños sean decididos caso por caso a efectos de satisfacer sus necesidades,
- Proporcionar acogimientos que respondan a las necesidades de los niños, sean de emergencia, de cuidado temporal de descanso, a corto o largo plazo,
- Exigir una prevención efectiva del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado para que ningún niño sea acogido en acogimiento alternativo o entregado en adopción, tanto nacional como internacional, y apartado de su familia de origen salvo que esto sea adecuado.

Proporcionar acogimientos apropiados de alta calidad a los niños

- Asegurar que existan procesos de autorización, regulación, monitoreo e inspección para garantizar la calidad de los servicios de acogimiento alternativo,
- Implementar una legislación y una orientación que expongan los procesos de toma de decisiones en torno a los procesos de evaluación, planificación y revisión,
- Exigir que siempre se lleven a cabo controles para determinar la idoneidad de los posibles cuidadores, y que estos sean capacitados para satisfacer las necesidades de los niños,
- Garantizar que los niños y las familias participen plenamente en la evaluación, la planificación y las revisiones de los acogimientos,
- Exigir que los acogimientos sean monitoreados y apoyados por profesionales capacitados.

Garantizar que se cumplan los derechos y las necesidades de los niños

- Garantizar que se proporcione a los niños y a sus familias la información sobre las opciones de acogimiento, y que sus voces sean escuchadas y consideradas en la toma de decisiones,
- Poner tratamiento terapéutico especializado y asistencia a disposición de los niños que requieren apoyo,
- Garantizar que las necesidades de todos los niños sean satisfechas, incluyendo las de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales,
- Garantizar que las opciones de acogimiento tengan en cuenta las necesidades culturales y religiosas de los niños y de sus familias,
- Proporcionar una orientación adecuada sobre la necesidad de mantener a los grupos de hermanos juntos,
- Exigir que los niños sean acogidos cerca de sus familias y comunidades siempre que esto sea posible.

6c. El acogimiento residencial cuando sea necesario y apropiado

El desarrollo de una gama de soluciones informales y en el ámbito familiar logrará satisfacer las necesidades de acogimiento alternativo de la mayor parte de los niños. No obstante, existen varias razones que pueden hacer que un acogimiento residencial sea la mejor opción para una pequeña minoría de niños en algún momento en sus vidas. Para un niño con una experiencia negativa de vida familiar puede resultar imposible establecerse de inmediato en un entorno de acogimiento en hogares de guarda, resultando en el fracaso del acogimiento. En tales circunstancias, puede ser que proporcionar un acogimiento en un ámbito familiar “pase lo que pase” desemboque en unos acogimientos en hogares de guarda en serie gravemente dañinos por los que algunos niños atraviesan. De hecho, algunos adolescentes expresan su preferencia por vivir, por ejemplo, en un entorno de atención en pequeños grupos con pares, al sentirse incapaces de hacer frente a la intimidad y las expectativas de la vida en un entorno familiar. Y algunos niños requieren un tratamiento y una asistencia especializados, al menos de manera temporal, que no pueden ser proporcionados por un familia en un hogar de guarda.

En ocasiones, se considera que el reconocimiento de esta realidad puede potencialmente debilitar el cabildeo – o incluso poner en peligro los esfuerzos prácticos para el desarrollo del acogimiento en el ámbito familiar. Sin embargo, tales preocupaciones son erradas. Las *Directrices*, efectivamente, reflejan el hecho de que muy pocos niños que necesitan acogimiento alternativo actualmente benefician de un ámbito familiar. Pero también reconocen que la disponibilidad de entornos residenciales adecuados, dentro de una gama de opciones de acogimiento alternativo, es vital para abordar todas las necesidades individuales y las situaciones de los niños en un momento dado.

6d. La determinación del acogimiento

Las *Directrices* resaltan dos aspectos principales de la **determinación del acogimiento**: el proceso y los objetivos.

i. Un proceso riguroso

El proceso de determinación debería ser riguroso y – de conformidad con el enfoque general de las *Directrices* – participativo (§ 57, 65). En este caso, los autores quisieron asegurar que siempre existan mecanismos y procedimientos judiciales y administrativos establecidos, que sean usados sistemáticamente, y que la evaluación sea llevada a cabo por un grupo de profesionales calificados. También buscaron

cerciorarse de que, en todas las etapas del proceso, existieran consultas al niño, a los padres o tutores legales y, en caso de que sea adecuado, a cualquier otra persona importante para el niño.

Dicha consulta implica dos asuntos en particular: que todas las partes involucradas reciban información completa sobre las decisiones que sean tomadas (§ 64), y que se les proporcionen oportunidades adecuadas para expresar sus opiniones. Para el niño, de conformidad con el Artículo 12 de la CDN, esto incluirá la prestación de un entorno amigable en el que pueda [expresar libremente cualquier preocupación o sugerencia](#).

La *Directrices* también ponen énfasis en la garantía de que el niño y los padres u otros representantes tengan la posibilidad de solicitar la revisión judicial de un acogimiento si desean oponerse al mismo (§ 66).

ii. Objetivos claros

Dicho de manera sencilla, **los objetivos** del proceso son: proporcionar el entorno de acogimiento alternativo más adecuado para el niño y planificar la “permanencia”. Las *Directrices* presentan varios factores específicos que deben ser considerados para lograr ese objetivo dual.

La determinación del acogimiento y la evaluación en la que está basada deben tener una perspectiva a corto y a largo plazo; la idoneidad del entorno de acogimiento inmediato debería ser definida en el contexto de un plan global que garantice la “permanencia” del niño en su debido momento. Esta es la razón por la cual, idealmente, la planificación debería iniciar antes de que comience el acogimiento (§ 61).

El término “**permanencia**”, a pesar de ser usado con frecuencia en el ámbito de las modalidades alternativas de cuidado, no siempre es comprendido de la misma manera. En algunos lugares, se considera que significa vivir en el hogar parental o retornar al mismo, o ser formalmente adoptado por otra familia. Sin negar la necesidad del niño de conservar o echar raíces, las *Directrices* optan por una visión flexible, poniendo el énfasis en la naturaleza “estable” (y por supuesto apropiada) del acogimiento, en vez de en el entorno en sí mismo (§ 60). Esto refleja bastante la visión de los niños y jóvenes con experiencia en acogimientos alternativos: la preocupación principal no es tanto la “permanencia” en el sentido de “para siempre”, sino un sentimiento de pertenencia y de estar siendo cuidados en un ambiente seguro, estable y comprensivo. En las situaciones de acogimiento alternativo, esto implicaría que se debe

garantizar el mismo sentimiento de seguridad y apoyo incluso cuando se proponen modificaciones del entorno. De este modo, las *Directrices* indican que, tanto idealmente como en la realidad, una amplia gama de entornos de acogimiento informales y formales, sumada al retorno al hogar en los casos en los que sea posible, pueden constituir soluciones posibles para la “permanencia” si cumplen con aquellas condiciones.

Haciendo eco de la CDN (Artículo 20.3), las *Directrices* ponen un considerable énfasis en que se tenga en consideración el **origen étnico, cultural, lingüístico y religioso** del niño, tanto en el momento del [proceso de DIS](#) inicial para determinar la opción de acogimiento alternativo que pueda satisfacer mejor las necesidades del niño, como cuando se planifica la “permanencia” a más largo plazo ([§ 58, 62](#)).

Las *Directrices* también reafirman la “conveniencia de que el niño no salga del ámbito de su comunidad o su país” cuando se planifica la prestación de acogimiento y la permanencia ([§ 62](#)). Esta consideración refleja tanto la “conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño” en el Artículo 20.3 de la CDN como la prioridad que se debe otorgar – principalmente respecto de la adopción – a la identificación de soluciones de acogimiento adecuadas en el país de residencia habitual del niño (Artículo 21.b de la CDN)

Los autores de las *Directrices* tenían interés no sólo en promover las respuestas “locales” para prevenir las perturbaciones de todo tipo en los niños, sino que también procuraron activamente combatir las iniciativas que tienden a minimizar la importancia y las repercusiones de esos cambios. La familiaridad de un niño con un entorno (incluso cuando algunos de sus aspectos puedan parecer negativos o sin importancia), es generalmente una parte esencial de su bienestar. Desarraigar al niño – hacia una parte desconocida de la ciudad, otra área o región, otro país u otro contexto cultural – es, indudablemente, una elección que, si bien puede resultar eventualmente necesaria en ciertos casos, debe ser considerada como un evento potencialmente traumático, y debe ser abordada como tal. Las *Directrices* proporcionan los fundamentos para dicho enfoque.

6e. Las revisiones de seguimiento

La CDN establece que todo acogimiento para el cuidado, la protección o el tratamiento debe ser objeto de una “**revisión periódica**” para determinar su continua idoneidad (Artículo 25). Los autores han dado indicaciones más precisas de lo que es requerido, especificando que por “periódica” debe interpretarse “preferiblemente cada tres meses por lo menos” ([§ 67](#)).

Durante la redacción, se expresaron preocupaciones sobre el hecho de que este período fuera demasiado corto. Sin embargo, queda claro que si se están realizando esfuerzos reales para garantizar la “permanencia” – incluyendo, en particular, el regreso del niño con sus padres o la familia ampliada – pueden ocurrir cambios significativos durante ese período de tiempo. Las revisiones cada tres meses por lo menos asegurarán que el período en el que un niño necesite permanecer en un acogimiento alternativo se reduzca al mínimo.

La misma disposición de las *Directrices* hace referencia explícita, por primera vez, al hecho de que la revisión, además de ser minuciosa y participativa, debe ser diseñada para evaluar “si la modalidad de acogimiento sigue siendo necesaria y adecuada”. Esta constituye una aclaración muy significativa y bien recibida de “el tratamiento [...] y todas las demás circunstancias propias de su internación”, el término usado en el Artículo 25 de la CDN.

Dicho esto, tales revisiones no deberían ser emprendidas o percibidas como ejercicios inherentemente “agresivos”. Esto podría desembocar fácilmente en la ansiedad de que un acogimiento alternativo positivo y estable sea interrumpido debido a la revisión (véase [§ 59](#)). Además, toda modificación o finalización de un acogimiento resultante de una revisión de seguimiento debe ser determinada y gestionada de acuerdo con las disposiciones relevantes de las *Directrices*, en particular respecto de la preparación correcta (por ejemplo, [§ 68](#)) y los procedimientos que deben ser respetados (por ejemplo, [§ 49, 65](#)).

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

La implementación de procesos rigurosos de evaluación, planificación y revisión

Directrices: § 11, 12, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67,68

Las *Directrices* identifican que deberían existir enfoques rigurosos en todos los procedimientos relacionados con las modalidades alternativas de cuidado. Estos deberían ser transparentes y completos, y deberían tomar en consideración los derechos y las necesidades de los niños y de sus familias.

La política nacional debería:

Garantizar que los procesos sean planificados y meticulosos

- Garantizar que existan procesos completos y meticulosos de evaluación, planificación y revisión. Los procesos de toma de decisiones deberían ser asentados mediante planes escritos que incluyan resúmenes de los objetivos del acogimiento y el calendario de revisión,
- Exigir que los procesos de evaluación, planificación y revisión sean monitoreados, evaluados y revisados, y que los profesionales estén completamente calificados para el uso de estos procesos,
- Garantizar que exista un registro adecuado y un sistema de registro confidencial respecto de cada niño, y que estos registros “viajen” con el niño para garantizar que los procedimientos y los arreglos de acogimiento sean bien informados. Debería requerirse que los niños tengan la posibilidad de revisar y contribuir a sus registros confidenciales,
- Recolectar información sobre los procesos de toma de decisiones para determinar la distribución de recursos y la planificación de los servicios,
- Garantizar que se lleven a cabo revisiones meticulosas y periódicas del acogimiento de los niños y que estas estén programadas, preferentemente cada tres meses de conformidad con las *Directrices* (§ 67). Las revisiones deberían ser conducidas con sensibilidad de tal manera que no sean intrusivas y que sean adaptadas, según corresponda, para tener en cuenta si un niño está en un acogimiento temporal o de mayor plazo,

- Exigir que los procesos de evaluación, planificación y revisión apoyen la participación de los niños para que sus opiniones sean tomadas en consideración en las decisiones que los afectan. Esta participación debería incluir el traslado inicial hacia la modalidad alternativa de cuidado, todo traslado sugerido durante el acogimiento, y los retornos propuestos a las familias,
- Garantizar que los niños tengan acceso al apoyo por parte de adultos de confianza o representantes legales según corresponda, para expresar sus opiniones y ser representados,
- Garantizar que los padres y las familias participen en las decisiones y cuenten con los medios para dar a conocer sus opiniones. Deberían tener la posibilidad de elegir ser acompañados en cualquier procedimiento, si es que así lo desean, por una persona de su elección, tal como de otra agencia o de una organización de la sociedad civil.

Garantizar que las decisiones relativas al acogimiento sean en el interés superior de los niños

- Proporcionar a los niños y a sus familias información precisa y actualizada respecto de las opciones de acogimiento que estén disponibles,
- Centrarse en la estabilidad de la modalidad alternativa de cuidado para que los niños tengan la continuidad del acogimiento en un hogar estable que posibilite el desarrollo de relaciones positivas con sus cuidadores, satisfaga las necesidades de desarrollo de los niños y reconozca la importancia del apego,
- Gestionar los traslados hacia y desde la modalidad alternativa de cuidado mediante procesos de planificación adecuados que exijan que se provea información al niño y aseguren que sus opiniones informen la toma de decisiones,
- Exigir que los procesos de planificación y acogimiento tengan en consideración la necesidad de acoger a un niño con sus hermanos, a menos que esto no sea en el interés superior del niño,
- Tener en consideración y respetar el origen cultural y religioso de los niños y sus preferencias lingüísticas al momento de su acogimiento,
- Garantizar que los procesos de evaluación, planificación y revisión consideren las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales, y que se busquen los aportes por parte de profesionales con un conocimiento específico de sus necesidades cuando sea requerido.

EL DESARROLLO DE POLÍTICAS RELATIVAS A LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO



© Maureen Anderson



En este capítulo encontrará:

7a. Las soluciones de acogimiento informal

Enfoque 9: La intervención del Estado en las soluciones de acogimiento informal

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Marco de evaluación de los cuidadores que son parientes, Nueva Zelanda
 - Estudio de caso 2: El apoyo gubernamental a los encuentros del grupo familiar para fomentar el acogimiento por familiares en las Islas Marshall
 - Estudio de caso 3: El subsidio de acogimiento establecido por ley, Australia

7b. Las orientaciones esenciales para la política

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:
El apoyo al enfoque basado en evidencia para la elaboración de políticas

7c. Las condiciones en los entornos de acogimiento alternativo formal

- i. Los niños conocen sus derechos
- ii. Los mecanismos de queja

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:
La garantía del establecimiento de mecanismos de queja

- iii. La prestación privada de modalidades alternativas de cuidado
- iv. Las opciones de acogimiento específicas a la cultura y la religión

Enfoque 10: El apoyo a las respuestas tradicionales y apropiadas de cuidado

- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Iniciativa *Touchstones of Hope*, Canadá
 - Estudio de caso 2: Los hogares de guarda tradicionales en el Kurdistán iraquí

- v. El desarrollo y la protección del niño
- vi. La estigmatización
- vii. La religión
- viii. El uso de la fuerza y de la coerción

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:
El uso de la disciplina, del castigo y de la coerción

- ix. La sobreprotección



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

No es sorprendente que la sección más larga de las *Directrices* (Parte VII, [§ 69-136](#)) se haya dedicado a la consideración de las condiciones con las que debería cumplir el sistema de modalidades alternativas de cuidado. El presente capítulo cubre la primera mitad de la Parte VII de las *Directrices*: las orientaciones esenciales en materia de políticas relativas al sistema ([§ 69-75](#)) y las condiciones que deben de respetar los cuidadores y proveedores de cuidado en todos los entornos formales de acogimiento alternativo ([§ 80-100](#)). El apartado intermedio ([§ 76-79](#)) aborda, separadamente, la prestación de acogimiento informal [[véase Enfoque 9](#)], la cual no está sujeta a las políticas y condiciones aplicables al acogimiento formal.

7a. Las soluciones de acogimiento informal

En la mayoría de los países alrededor del mundo, una mayoría considerable de niños que no pueden vivir con sus padres son acogidos en el marco de soluciones informales acordadas con abuelos, otros parientes o, en algunos casos, otras personas cercanas a la familia. Esto a menudo se conoce como “acogimiento informal por familiares”.

Las *Directrices* reconocen esta realidad y abordan esta modalidad significativa de acogimiento alternativo para los niños. Ningún otro estándar internacional lo ha hecho así hasta la fecha. No obstante, las situaciones en las que los niños se quedan de manera voluntaria con familiares por razones no vinculadas con la incapacidad o el rechazo general de sus padres para cuidar de ellos ([§ 30.c](#)) fueron excluidas de la consideración a propósito.

Enfoque 9: La intervención del Estado en las soluciones de acogimiento informal

VISIÓN GENERAL

Los autores de las *Directrices* acordaron que había que marcar una clara distinción entre las responsabilidades del Estado en el caso de un entorno informal y aquellas en situaciones de “acogimiento formal”. Por tanto, en general, las *Directrices* únicamente son aplicables al acogimiento informal cuando este término es mencionado explícitamente ([§ 56](#) y [76-79](#)).

El trabajo con niños en acogimiento informal por familiares significa buscar un equilibrio entre adherirse a las obligaciones del Estado en materia de protección de la niñez ([§ 79](#)) y respetar las decisiones de los padres (o, en su ausencia, de los mismos cuidadores informales) que se toman considerando el interés superior del niño. Por definición, las agencias oficiales no están involucradas directamente en las iniciativas de acogimiento informal, y su ámbito de acción es bastante restringido en tales casos. Sin embargo, es deseable que el paradero de los niños sea conocido de los servicios competentes, a efectos de que puedan ofrecer la protección y el apoyo según se requiera.

En vez de exigir que los familiares cuidadores notifiquen a las autoridades acerca de su rol, el énfasis ha sido puesto en la oferta de apoyo y de servicios a los cuidadores (los cuales pueden incluir tanto la preparación y la orientación como la ayuda financiera) a efectos de fomentar el registro voluntario. Dado que muchos cuidadores informales, en particular las abuelas, se encuentran ellos mismos en circunstancias difíciles, la prestación de tal asistencia ayuda a aliviar sus cargas psicológicas y materiales, posiblemente mejorando así las condiciones globales para el niño bajo su cuidado.

Hay instancias en las que la formalización de una solución de acogimiento informal bien establecida y existosa puede beneficiar a todos aquellos que se encuentran afectados. Las *Directrices* animan a los cuidadores informales a que consideren hacerlo si todas las partes están de acuerdo y si una acción como esta corresponde al interés superior del niño a más largo plazo ([§ 56](#)).

PRÁCTICA PROMETEDORA 9.1

Marco de evaluación de los cuidadores que son parientes, Nueva Zelanda

Un marco de evaluación y aprobación de cuidadores ha sido desarrollado para los cuidadores que son familiares como una manera de brindar apoyo y servicios a los cuidadores informales, en tanto promoción activa del registro voluntario. En paralelo, se ha realizado una evaluación de la salud y de la educación de los niños que ingresan a las modalidades alternativas de cuidado, a efectos de que las agencias que implementan servicios puedan garantizar la satisfacción de sus necesidades en materia de salud y educación. Los aspectos formales del proceso de evaluación son los mismos para los cuidadores que no son integrantes de la familia como para aquellos que son familiares (o, en el contexto maori “whanau”, que significa familia ampliada). Los antecedentes policíacos, las referencias, las verificaciones de informaciones sobre antecedentes con departamentos, la evaluación del entorno físico y del hogar,

y las entrevistas de trabajo social se llevan a cabo en relación con ambos grupos. También se requiere un informe médico para los cuidadores que no son familiares, pero para los solicitantes a cuidadores que son familiares, la evaluación médica se puede hacer directamente mediante una discusión. Cuando surja cualquier preocupación, el trabajador social solicitará la autorización para obtener un informe escrito emitido por el médico del solicitante. La entrevista/discusión con la familia pretende ser una evaluación conjunta de las necesidades del niño y del cuidador respecto de su apoyo al niño. Así, el formalizar una solución bien establecida de acogimiento informal puede beneficiar tanto al niño como a los cuidadores.

Para mayor información, véase: A Framework of Practice for Implementing a Kinship Care Program www.bensoc.org.au (en inglés)

Enfoque 9: La intervención del Estado en las soluciones de acogimiento informal (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 9.2

El apoyo gubernamental a los encuentros del grupo familiar para fomentar el acogimiento por familiares en las Islas Marshall

El Gobierno de la República de las Islas Marshall ha incorporado la práctica de los encuentros del grupo familiar para las redes de familiares como una parte clave del proceso de elaboración e implementación de planes de cuidado y bienestar de los niños y jóvenes. Utilizando los principios de habilidad cultural y de soluciones basadas en las fortalezas, el Gobierno reconoció que la familia ampliada debe formar parte del proceso de toma de decisiones para la estabilidad de un niño. En consecuencia, el Código en materia de adopción del país le encomienda a la Autoridad Central reunirse con la familia ampliada a efectos de buscar soluciones para el niño. Los servicios de bienestar infantil de las Islas han incorporado a los encuentros del grupo familiar como una buena práctica, con el objetivo de empoderar a la

familia ampliada para que tenga una voz en el acogimiento de sus familiares más jóvenes. Las primeras señales de esta práctica son alentadoras. En general, las familias ampliadas han estado muy dispuestas a participar en el proceso y, según el personal de la Autoridad Central, el acogimiento mediante la adopción internacional ha sido evitado en 70-80% de los casos por medio de la participación de la familia ampliada.

Para mayor información, véase: www.crin.org/bcn/details.asp?id=29191&themeID=1000&topicID=1000 (en inglés)

Véase también: Rotabi, K.S., Pennell, J., Roby, J.L. y Bunkers, K.M. (2012). Family Group Conferencing as a culturally adaptable intervention: Reforming intercountry adoption in Guatemala, *International Social Work*, 55 (3), 402-416. DOI: 10.1177/0020872812437229 (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 9.3

El subsidio de acogimiento establecido por ley, Australia

En Nueva Gales del Sur, subsidios son proporcionados a los familiares que son cuidadores, con el fin de apoyarlos en su rol de cuidado de los niños al interior de la familia ampliada. Estos subsidios están al mismo nivel que aquellos dirigidos a los cuidadores de hogares de guarda. El Subsidio de acogimiento establecido por ley es proporcionado a los cuidadores que son familiares cuando la custodia le incumbe al Ministerio; mientras que otros cuidadores que son familiares reciben un Subsidio de apoyo al acogimiento. El régimen de pago para los cuidadores que son familiares incluye disposiciones para tasas incrementadas en relación con los niños con necesidades elevadas y complejas, como por ejemplo, necesidades médicas, orientación y asistencia para apoyar el contacto entre el niño y su familia biológica.

A raíz de que se estableciera el nuevo sistema de pago en 2006, los integrantes de los grupos de apoyo a cuidadores retroalimentaron que este cambio había beneficiado mucho, en particular, a los abuelos que son cuidadores. Uno de los principales desafíos por superar en la implementación de esta política ha sido garantizar que los cuidadores supieran de y tuvieran acceso a sus subvenciones, dado que se observó que cada directivo y trabajador adoptaba un enfoque diferente en señalar la existencia de este subsidio.

Para mayor información, véase: A Framework of Practice for Implementing a Kinship Care Program www.bensoc.org.au (en inglés)

7b. Las orientaciones esenciales para la política

Para responder a los derechos y las necesidades de los niños de la mejor manera:

- es fundamental desarrollar un **enfoque integral respecto de la prestación de acogimiento formal e informal**, para que el rol así como las fortalezas y debilidades de ambos puedan ser reconocidos y que el uso de uno u otro se determine de manera coordinada y coherente ([§ 69](#)),
- la **elaboración de políticas debe basarse en evidencia**, informada por “información fidedigna y datos estadísticos” ([§ 69](#)) para determinar las necesidades, identificar las prácticas exitosas y señalar las áreas problemáticas, en vez de aceptar la manera en la que algo se ha hecho en el pasado y/o perseguir una perspectiva fundamentada en una ideología,
- un proceso debería garantizar que la **persona o entidad responsable del niño** sea claramente nombrada en todas las etapas. La responsabilidad debería incumbirle a los padres o a los cuidadores principales en ausencia de cualquier decisión contraria ([§ 69](#); véase también ‘**Responsabilidad legal**’ en [§ 101-104](#)). Esto es importante para aclarar los roles y las funciones de los proveedores de acogimiento alternativo en relación con los de los padres y tutores, y para evitar conflictos que surjan de distintos puntos de vista,
- La **cooperación** entre entidades públicas y privadas y entre sí garantiza que el compartir información y contactos puede maximizarse para brindar la mejor protección y la modalidad alternativa de cuidado la más apropiada a cada niño ([§ 70](#)).

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

El apoyo al enfoque basado en evidencia para la elaboración de políticas

Directrices: § 69, 70

La recolección nacional y el análisis de datos y de información sólida es esencial para desarrollar un enfoque basado en evidencia respecto del desarrollo de políticas y servicios. Esto debería complementarse con políticas claras relativas a la divulgación de información, que protejan la confidencialidad y el anonimato de los niños y de las familias.

La política nacional debería:

- Desarrollar sistemas efectivos para la recolección nacional de datos a efectos de proporcionar evidencia que informe la elaboración de políticas y la práctica (para mayores detalles, véase [Manual de Medición de los Indicadores relativos a los Niños en Acogimiento Formal](#)),
- Llevar a cabo una recolección y un análisis periódicos de datos (anualmente, si fuera posible) para identificar el número de niños que requieren un acogimiento alternativo (aquellos que ya se encuentran y aquellos en riesgo de ser acogidos en modalidades alternativas de cuidado). Se deberían estudiar las vías de recolección de información relativa a los niños en acogimiento informal,
- Garantizar que la recolección de datos incluya: el número de niños en entornos de acogimiento alternativo formal, por edad, sexo y tipo de entorno; la duración promedia de la estancia en cada entorno formal y la edad al momento del inicio del primer acogimiento; la periodicidad de la revisión del cuidado, de sus objetivos (perspectivas de emergencia, corto y largo plazo); y los resultados para el bienestar del niño en cada situación,
- Encabezar la colaboración nacional con agencias y organizaciones que proporcionan acogimiento formal, a efectos de diseñar e implementar un sistema de información que recoja datos periódicamente,
- Exigir a las agencias de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y a los servicios de acogimiento alternativo que mantengan registros apropiados y que recopilen indicadores de acogimiento formal. Estos deberían ser monitoreados mediante procesos apropiados de inspección,
- Recopilar los datos estadísticos relativos a los factores que pueden resultar en que los niños sean acogidos en modalidades alternativas de cuidado, incluyendo a la pobreza, la discapacidad, la separación familiar, las condiciones de vida irregulares, la salud inclusive el VIH/SIDA, y la exclusión social,
- Garantizar que la recolección de datos tome en cuenta la necesidad de proteger la confidencialidad de los niños y de sus familias. La recolección de datos debería enfocarse en conjuntos de datos anonimizados necesarios para el análisis nacional y local de datos y los sistemas de planeación. No deberían utilizarse informaciones que identifiquen a casos en relación con niños en particular y sus familias,
- Establecer orientaciones relativas a la divulgación de informaciones a efectos de informar los servicios para niños y garantizar el trabajo efectivo en red y en colaboración.

7c. Las condiciones en los entornos de acogimiento alternativo formal

i. Los niños conocen sus derechos

Es esencial que los niños conozcan y **comprendan sus derechos** y obligaciones en los entornos de acogimiento alternativo formal (§ 72). Una falta de entendimiento puede resultar en conflictos que podrían, si no, evitarse y que podrían tener un impacto negativo en el resultado del acogimiento.

ii. Los mecanismos de queja

Aunado a lo anterior, las *Directrices* reconocen la necesidad de los niños en modalidades alternativas de cuidado de poder manifestar preocupaciones relativas a su situación o tratamiento confiando en una persona de confianza, sin miedo a ser castigados (§ 98) y tener acceso a mecanismos efectivos de queja (§ 99). Los jóvenes con experiencia en las modalidades alternativas de cuidado deberían ser invitados a jugar un rol en el proceso de queja.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

La garantía del establecimiento de mecanismos de queja

Directrices: § 98, 99

La política nacional debería apoyar explícitamente el derecho de los niños a manifestar preocupaciones y a presentar quejas.

¿Existe una orientación adecuada relativa a los mecanismos de queja?

La política nacional debería:

- Exigir la existencia de mecanismos a efectos de que los niños puedan plantear preocupaciones informales,
- Establecer mecanismos claros para las quejas formales a efectos de que los niños en modalidades alternativas de cuidado puedan denunciar, de manera segura, las violaciones de sus derechos, incluyendo el abuso y la explotación,

- Garantizar que los niños estén informados de su derecho a presentar quejas. Deberían tener acceso a un adulto independiente de confianza para apoyarlos en proceder con una queja cuando fuera necesario,
- Asegurar que los niños tengan acceso a un recurso legal y a una revisión judicial. Deberían tener acceso a representantes legales y al apoyo de adultos independientes de confianza, cuando fuera necesario,
- Garantizar que los niños sean conscientes del alcance y de los límites de la confidencialidad cuando presenten quejas y de que hacerlo no implica ningún castigo. Los niños deberían recibir una retroalimentación sistemática sobre el seguimiento dado a sus preocupaciones y quejas y sobre los resultados de las mismas,
- Exigir que las quejas sean registradas y revisadas periódicamente. Establecer un órgano identificable, imparcial e independiente que pueda monitorear las quejas,
- Procurar obtener las opiniones y la participación constante de niños en las maneras de mejorar los mecanismos de queja.

iii. La prestación privada de modalidades alternativas de cuidado

Uno de los mayores problemas al prestar acogimiento alternativo formal en muchos países es el hecho de que la mayoría de los servicios son gestionados de manera privada. Los proveedores a menudo operan sin ser autorizados ni monitoreados por el Estado, a pesar de las obligaciones claras del Estado en materia de protección de la niñez, de conformidad con la CDN. Las *Directrices* estipulan que las autoridades deben elaborar criterios sobre la base de los cuales se evaluará la capacidad de todas las personas y centros de acogida para encargarse del cuidado de niños, y utilizar dichos criterios para autorizar y luego monitorear sus actividades ([§ 55](#)).

Una forma de garantizar tal autorización es de exigir que el proveedor de cuidado entregue **un documento que exponga los objetivos de sus servicios**, sus responsabilidades en la prestación de dichos servicios, y la manera en la cual estos servicios serán monitoreados. Este documento debería estar conforme con la CDN, las *Directrices* y la legislación nacional ([§ 73](#)). El objetivo principal de dicho documento es de garantizar un compromiso escrito de que se adherirán a los estándares internacionales y nacionales. Esto sirve tanto para sensibilizar al proveedor respecto de los estándares y expectativas del Estado, como para proporcionar un estándar de referencia acordado sobre el cual evaluar la calidad de los servicios de manera constante [[véase Enfoque 14](#)].

iv. Las opciones de acogimiento específicas a la cultura y la religión

Cuando se considere la política, es importante respetar las diferentes formas y entornos de acogimiento alternativo **específicos a la cultura y la religión** – mientras cumplan con la CDN ([§ 75](#)). Esta es una cuestión importante pero a menudo sensible para muchos países y tiene que ver tanto con la prestación de acogimiento alternativo formal como informal [[véase Enfoque 9](#)].

Con respecto a los entornos de acogimiento formal, las cuestiones planteadas en el [§ 75](#) hacen referencia, en particular, al amplio uso de los centros de acogimiento residencial, a menudo establecidos sobre una base religiosa y/o cuando el desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares se ha enfrentado a ciertos obstáculos culturales y religiosos. Si estos entornos no cumplen estrictamente con las orientaciones en materia de políticas de las *Directrices*, deben debatirse cuidadosamente a nivel local y en su contexto. Según las *Directrices*, el principio rector para determinar la aceptabilidad de la promoción de tales prácticas radica en un proceso amplio de consulta que involucre a líderes culturales y religiosos, a profesionales del ámbito de la protección de la niñez y a la comunidad.

Enfoque 10: El apoyo a las respuestas tradicionales y apropiadas de cuidado

VISIÓN GENERAL

Las *Directrices* (§ 75) ponen énfasis en la necesidad de garantizar que se respeten y promuevan los mecanismos tradicionales de gestión para los niños carentes de cuidado parental.

Entre los defensores más activos de la inclusión de esta disposición se encontraban los representantes de los Estados industrializados cuyas poblaciones incluyen a Primeras Naciones (comunidades indígenas minoritarias). Estos últimos querían asegurar que las *Directrices* no estipularan orientaciones en materia de políticas ni responsabilidades gubernamentales que pudieran (pasiva o activamente) socavar las prácticas de mucho tiempo de estas comunidades indígenas en materia de acogimiento alternativo; prácticas que claramente debían de ser apoyadas y preservadas. Una perspectiva similar fue adoptada por ciertos Estados con poblaciones multi-culturales. En ambos casos, su preocupación principal era de excluir cualquier enfoque discriminatorio hacia los sistemas tradicionales de gestión de sus comunidades indígenas y de minorías étnicas. En vez de ello, los representantes querían reconocer y fomentar estos sistemas de gestión incorporándolos a la política general de acogimiento alternativo.

A un nivel más amplio, hay una tendencia creciente de promover los arreglos de acogimiento alternativo formalizados (y a menudo legalizados) como los más convenientes. Esta visión se ha inspirado en parte del enfoque “occidental” respecto de la resolución de problemas sociales. En algunos lugares, se asegura que solo los arreglos formales pueden proporcionar las garantías de responsabilidad necesarias para proteger el interés superior y los demás derechos de los niños en cuestión. No obstante, este punto de vista tiene ciertas consecuencias negativas. En cierta medida, es despectivo de (y subestima) los beneficios de los arreglos de cuidado que se fundamentan más en la costumbre y los compromisos orales. De esta manera, de hecho, desalienta el apoyo a los sistemas y cuidadores informales.

La consecuencia de todo esto, en particular en países desfavorecidos económicamente y en comunidades en las que la intervención internacional es común, incluye la creación injustificada de centros de acogimiento residencial, la inclusión de prácticas de acogimiento alternativo desconocidas culturalmente (por ejemplo, los hogares de guarda y la adopción), o la promoción de la adopción internacional. Las *Directrices* militan en contra de tales iniciativas.

Al mismo tiempo, también cabe reconocer que ciertas prácticas tradicionales no siempre son respetuosas de los derechos del niño. Existe evidencia de muchos países de niños que son acogidos por familiares (especialmente por tíos y tías) únicamente para ser explotados o discriminados. No es sorprendente que este sea un miedo real de muchos niños que, en vez de ello, eligen establecer y permanecer en hogares cuya cabeza de familia es un niño (§ 37, y véase Enfoque 4).

Existe una preocupación aun más importante relativa a las prácticas que implican enviar a un niño a lugares lejanos, a menudo de áreas rurales a áreas urbanas, para vivir con parientes, conocidos o incluso personas desconocidas y donde, en vez de recibir una educación a cambio de un trabajo ligero en el hogar, son explotados despiadadamente.

En consecuencia, la aceptabilidad y la promoción de respuestas basadas en la cultura y la religión son sometidas a dos condiciones importantes en las *Directrices*. En primer lugar, aquellas prácticas deberían determinarse como conformes a los derechos reconocidos de los niños mediante un proceso “ampliamente participativo” (§ 75). En segundo lugar, dado que los Estados son, al fin, responsables de proteger a los niños de todas las formas de malos tratos y de explotación en acogimiento informal, deberían prestar una atención especial a las prácticas en las que intervienen cuidadores que no son conocidos previamente por el niño y/o que se encuentran lejos del lugar de residencia habitual del niño (§ 79).

Enfoque 10: El apoyo a las respuestas tradicionales y apropiadas de cuidado (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 10.1

Iniciativa *Touchstones of Hope*, Canadá

La iniciativa *Touchstones of Hope* (Piedras de toque de esperanza) es un movimiento local de reconciliación en los sistemas de bienestar infantil. Los *Touchstones of Hope* son principios rectores, interpretados por comunidades aborígenes para respetar la diversidad de culturas y contextos. Son el fundamento de un movimiento de reconciliación cuyo objetivo es fortalecer las relaciones entre personas, con un enfoque en el bienestar infantil. El objetivo principal es identificar los vacíos en los servicios y las políticas, definir lo que se necesita para las mejoras e implementar los siguientes pasos para una población más saludable. El movimiento pretende rediseñar los sistemas de bienestar infantil para que fomenten las culturas y los valores aborígenes a efectos de garantizar el éxito de todos los niños, jóvenes y familias aborígenes.

Como parte del proceso de desarrollo de esta iniciativa, se realizó una evaluación participativa para proporcionar sus percepciones de los entendimientos culturales que constituyen las experiencias de las comunidades aborígenes con los servicios de bienestar infantil. Esto ayudó a incrementar la colaboración entre los grupos que trabajan en el ámbito del bienestar infantil, a apoyar una práctica

más respetuosa por parte de los integrantes del personal en el ámbito del bienestar infantil, y apoyó a las familias a aprender nuevas habilidades de gestión, las cuales, en consecuencia, les permitieron reunirse con sus hijos. Los participantes hicieron énfasis en la auto-determinación como condición esencial para la realización de un mejor futuro para los niños y jóvenes aborígenes. Los profesionales, integrantes y líderes de la comunidad han adquirido conocimientos como resultado de haber compartido los mismos unos con otros. Los integrantes del personal del ámbito del bienestar infantil mencionaron interacciones de mayor colaboración con las familias aborígenes y mejores resultados para los niños y jóvenes como resultado de su participación en la iniciativa *Touchstones of Hope*. Los participantes también manifestaron su entusiasmo por y su profundo compromiso con el proceso de reconciliación, mientras reconocían el desafío de mantener a las personas claves involucradas activamente en el largo plazo.

Para mayor información, véase: Reconciliation in Child Welfare: *Touchstones of Hope* for Indigenous Children, Youth, and Families www.reconciliationmovement.org/docs/Touchstones_of_Hope.pdf (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 10.2

Los hogares de guarda tradicionales en el Kurdistán iraquí

El apoyo a las respuestas tradicionales y apropiadas de acogimiento alternativo puede encontrarse en el Kurdistán iraquí, donde los niños huérfanos son acogidos, o por parientes, o por una familia en la región cuyos integrantes no son familiares de los niños. Esta prestación de apoyo está basada en el sistema familiar tradicional en Kurdistán, que permite al niño huérfano integrarse al hogar de guarda. El acoger a un huérfano concede un estatus social y es percibido como la garantía de un lugar en el paraíso según el Islam. Se llevó a cabo un estudio para comparar el desarrollo de estos niños en hogares de guarda tradicionales (n=94) y aquellos en “orfanatos” (n=48), y se observó una mejora más importante en los niveles de actividad y reducciones en los síntomas psicológicos y en los niveles de estrés post-traumático en aquellos en hogares de guarda

tradicionales comparado con aquellos en “orfanatos”. El estudio pone énfasis en la ventaja del sistema tradicional de acogimiento como una política social importante que debería aplicarse para evitar las consecuencias negativas no esperadas de las intervenciones importadas del extranjero.

Para mayor información, véase: Ahmad, A., Qahar, J., Siddiq, A., Majeed, A., Rasheed, J., Jabar, F. y Von Knorring, A.-L. (2005). A 2-year follow-up of orphans' competence, socioemotional problems and post-traumatic stress symptoms in traditional foster care and orphanages in Iraq Kurdistan. *Child: Care, Health and Development*, 31, 203-215. doi: 10.1111/j.1365-2214.2004.00477.x www.anst.uu.se/abduahma/Original%20articles/c6.%20A%20two-year%20follow-up%20of%20orphans.pdf (en inglés)

v. El desarrollo y la protección del niño

Aunque las **condiciones generales** de la prestación de cuidado establecidas en las *Directrices* tratan naturalmente de las **necesidades físicas y materiales** de los niños – alimentación ([§ 83](#)), atención en salud ([§ 84](#)) y vivienda ([§ 89, 91](#)) – su principal énfasis está puesto en otros aspectos del desarrollo y, en particular, de la protección del niño.

Las disposiciones relativas al **desarrollo del niño** van desde el acceso a la educación y a la formación profesional ([§ 85](#)) hasta la insistencia en que los niños mantengan el contacto con su familia y otras personas cercanas ([§ 81, 82](#)), el desarrollo óptimo de los niños con necesidades especiales ([§ 86](#)) y de los lactantes y niños de corta edad ([§ 87](#)), y la importancia que los cuidadores deberían prestar a la creación de relaciones formativas con los niños que acogen ([§ 90](#)). La selección y las habilidades profesionales de los cuidadores son claramente críticas en la promoción del desarrollo del niño y en la garantía de la protección: esto se reconoce en términos generales en el [§ 71](#), con una consideración más detallada posteriormente en las *Directrices* (particularmente [§ 105-107](#) y [113-117](#)).

No obstante, la mayoría de las disposiciones más innovadoras de las *Directrices* se encuentran en el ámbito de la **protección**.

vi. La estigmatización

Las *Directrices* prestan una atención específica a la prevención de la **estigmatización** de los niños en entornos de acogimiento alternativo – una cuestión sobre la cual los jóvenes con experiencia en modalidades alternativas de cuidado han, a menudo, manifestado su especial preocupación. Dos disposiciones pueden ser mencionadas al respecto:

- Cuando un niño es ingresado a modalidades de cuidado, en particular si esto es impugnado por los padres, el desplazamiento debe estar bien organizado. Una falta de planeación con antelación puede hacer del mismo un proceso altamente perturbador para el niño, y también puede exponer al niño a la vergüenza ante su familia y la comunidad. Esto explica la referencia ([§ 80](#)) a la intervención, en principio, de personal no uniformado, que puede ser mucho menos visible y, por tanto, menos estigmatizante. La inclusión del término “en principio” en las *Directrices* fue solicitado por ciertas delegaciones que, aunque estaban de acuerdo con la idea fundamental de esta disposición, sentían que había ocasiones en las que la intervención de oficiales uniformados podía ser necesaria para resolver una situación excepcionalmente difícil de manera más efectiva.

- La referencia a la necesidad de “reducir lo más posible la posibilidad de que el niño sea identificado como un menor que está siendo cuidado en un entorno de acogimiento alternativo” ([§ 95](#)) es un avance importante en la lucha contra la estigmatización. Los centros de acogimiento residencial no deberían identificarse con grandes letreros como un “orfanato” o un “hogar para personas discapacitadas”, por ejemplo, ni tampoco deberían usar vehículos para el transporte de los niños bajo su cuidado que sean etiquetados de manera similar. Estas marcas distintivas son comunes en todo el mundo, pero el respeto por los niños afectados significa, sin duda, que su aceptabilidad debe ser cuestionada.

vii. La religión

También cabe resaltar la disposición que no solo preserva los derechos de los niños a participar en la vida religiosa y espiritual, pero que también prohíbe los intentos por parte del proveedor de cuidados de cambiar su religión o creencia ([§ 88](#)). Esto se vincula con otro de los “principios generales” de las *Directrices*: que la prestación de modalidades alternativas de cuidado nunca debería promover los objetivos religiosos de los cuidadores ([§ 20](#)). Responde a la lamentable frecuencia con la cual esto sucede, más comúnmente en los países en los que el acogimiento familiar es proporcionado por proveedores privados con poca supervisión.

viii. El uso de la fuerza y de la coerción

El tratamiento y el castigo en entornos de acogimiento alternativo son cubiertos por el derecho internacional relativo a la tortura y actos vinculados ([§ 96](#)). Las *Directrices* reflejan este último y abordan, en particular, el “**uso de la fuerza [y las] medidas de coerción**” ([§ 97](#)). Aunque estas medidas deberían constituir un último recurso y ser sometidas a límites estrictos de conformidad con la ley, se reconoce – incluso por parte de jóvenes con experiencia en modalidades alternativas de cuidado – que existen ocasiones extremas en las que la fuerza y/o la coerción son necesarias para proteger a otros niños y a adultos en el entorno de acogimiento. Por el contrario, el uso de drogas y de medicación por razones otras que fines terapéuticos debería prohibirse en todas las circunstancias.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

El uso de la disciplina, del castigo y de la coerción

Directrices: § 96, 97

Las *Directrices* recuerdan que el derecho internacional prohíbe el uso de la disciplina o del control del comportamiento que constituyan “tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes” (§ 96). Además, las *Directrices* imponen restricciones severas en el uso de la fuerza y de la coerción (§ 97), así como la prohibición de cualquier tratamiento que pueda poner en peligro la salud física o mental de un niño.

Proporcionar orientaciones adecuadas relativas a la disciplina y al castigo

- Prohibir, por ley, todas las formas de violencia en contra de los niños en modalidades alternativas de cuidado,
- Garantizar que todos los profesionales y cuidadores estén conscientes de las diferentes formas de violencia, incluyendo el abuso físico, psicológico y verbal,
- Establecer instrucciones claras y ejecutadas en todo el sistema de acogimiento alternativo con respecto a las técnicas aceptables de control del comportamiento y a las medidas disciplinarias,

- Contar con políticas de protección de los niños que garanticen que las necesidades de los niños sean satisfechas,
- Garantizar que se proporcionen a los profesionales y a los cuidadores capacitación y sensibilización relativas a los enfoques apropiados respecto de la disciplina y el castigo, de conformidad con la CDN, las *Directrices* y el derecho internacional de los derechos humanos,
- Exigir la formación de los cuidadores en materia de técnicas no violentas de desintensificación y, cuando sea necesario, de uso apropiado de la coerción física,
- Garantizar que los niños conozcan las políticas relativas a las medidas disciplinarias, al control del comportamiento y al uso de la fuerza y de la coerción, y que sepan manifestar sus preocupaciones y presentar quejas,
- Exigir que se mantengan y se monitoreen registros sobre el uso de la disciplina en general y de la coerción física,
- Garantizar que la aplicación de drogas y de medicación se utilice únicamente para necesidades terapéuticas y bajo la supervisión de especialistas.

ix. La sobreprotección

Junto a estas medidas de protección, los jóvenes con experiencia en las modalidades alternativas de cuidado señalaron los peligros de los “sobreprotección” de los niños acogidos. Sus preocupaciones se reflejan en tres puntos de las *Directrices*. En primer lugar, hay advertencias importantes en contra de la toma de medidas que podrían restringir de manera poco razonable su “libertad y comportamiento” en nombre de la protección (§ 92-93), y una disposición igualmente importante relativa a que los niños deberían ser

alentados a tomar responsabilidades en la toma de decisiones que impliquen un nivel de “riesgos aceptables” (§ 94). Demasiado a menudo, como lo manifestaron los jóvenes, se les impide tomar iniciativas por razones de “salud y seguridad” que los niños bajo el cuidado de sus propias familias estarían autorizados a tomar. Se percibió que estas reglas eran elaboradas más para facilitar la gestión del acogimiento y proteger al cuidador que a los niños. Los jóvenes creen que esto los puso en desventaja frente a sus pares cuando egresaron del entorno de acogimiento alternativo.

LOS ENTORNOS DE ACOGIMIENTO



En este capítulo encontrará:

8a. La responsabilidad legal

8b. Las cuestiones claves para las agencias y los centros de acogida responsables del acogimiento formal

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

El establecimiento de estándares para la contratación en los servicios y centros de acogimiento formal

8c. El acogimiento en hogares de guarda y los entornos de acogimiento residencial

i. La opción del acogimiento en hogares de guarda

Enfoque 11: El desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Encuentros milagrosos – Lazos de familia, Colombia
 - Estudio de caso 2: La estrategia de acogimiento de niños vulnerables en hogares de guarda, Togo
 - Estudio de caso 3: El programa de acogimiento en hogares de guarda desarrollado por el *Farm Orphan Support Trust* en Zimbabue

ii. La opción del acogimiento residencial

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La prestación de la opción de acogimiento residencial

iii. Los niños en conflicto con la ley



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

Este capítulo cubre el segundo grupo de cuestiones consideradas en la Parte VII de las *Directrices* ([§ 101-136](#)), enfocándose en los roles y las responsabilidades de aquellos involucrados en la prestación de modalidades alternativas formales de cuidado.

8a. La responsabilidad legal

La primera cuestión tratada es la de la **responsabilidad legal** del niño, cuando los padres de este último están ausentes o no están en capacidad de tomar “diariamente decisiones” consideradas en el interés superior del niño. El objetivo de dichas disposiciones ([§ 101-104](#)) es de garantizar que siempre haya una persona o un organismo legalmente responsable encargado de tomar decisiones cuando los padres son incapaces de hacerlo. Los fundamentos de esta preocupación se encuentran expuestos como un “principio general” de las *Directrices* ([§ 19](#)).

A pesar de un acuerdo general sobre este objetivo, la redacción de estas disposiciones demostró ser difícil por varias razones. En muchos países, se le concedería

responsabilidad legal a un “tutor”, pero en otros, el concepto de “tutela” implica cuidar al niño en su propio hogar. Así, el término “tutor” no podía utilizarse en esta sección de las *Directrices*. En algunos países, la responsabilidad legal puede atribuirse a una agencia en vez de a una persona designada, por ello la necesaria referencia a una “persona o entidad”. En otros lugares, incluso cuando la ley dispone la posibilidad de otorgar la responsabilidad legal, esto es el caso en muy pocas ocasiones en la práctica: es más probable que la responsabilidad sea reconocida sobre una base pragmática, de conformidad con la idea de que los cuidadores principales pueden presumirse responsables del niño en ausencia de los padres ([§ 69](#)).

En resumen, el mensaje clave de las *Directrices* es que un niño no debería permanecer en “tierra de nadie”, donde nadie tiene la competencia y responsabilidad de garantizar la protección y promoción de su interés superior. Este rol protector debería ser aprobado y aceptado, por decisión legal siempre que sea posible, o por costumbre que no haya sido impugnada ante una corte judicial.

8b. Las cuestiones claves para las agencias y los centros de acogida responsables del acogimiento formal

La sección que trata de las “**agencias y centros encargados del acogimiento formal**” ([§ 105-117](#)) proporciona una revisión detallada de los requisitos generales esperados de los proveedores de cuidado, algunos de los cuales son mencionados previamente en las *Directrices*. Por ejemplo, además de recordar que los cuidadores deben ser registrados y autorizados para operar (véase [§ 55](#)), pone el énfasis en cuestiones que deben tomarse en cuenta al momento de revisar las solicitudes para ello ([§ 105](#)). De forma similar, la necesidad de declaraciones escritas de políticas y de práctica, dispuesta inicialmente en el [§ 73](#), se aborda adicionalmente aquí ([§ 106](#)).

Además, algunas cuestiones claves encuentran su primera referencia en esta sección. Una de ellas es la importancia de **mantener un registro** ([§ 109-112](#)), en particular en términos de datos relativos a cada niño en el entorno de acogimiento. Se pone énfasis en el alcance de la información exigida (por ejemplo, incluir la situación familiar), el requisito de estar actualizada y minuciosa, y la cuestión del acceso al expediente. El principio de confidencialidad es preservado, pero el acceso es concedido a los profesionales autorizados además del niño y, en general, la familia en cuestión. Cuando el niño y/o la familia consulta el expediente, debe haber orientación disponible antes, durante y después. Las cuestiones posiblemente disputadas o delicadas pueden discutirse y, cuando sea necesario, los aspectos del expediente pueden ser explicados.

Esta parte de las *Directrices* también trata de las cuestiones de **personal**. Requiere que se establezcan criterios escritos de contratación ([§ 106](#)) y que se desarrolle un código de conducta para todo el personal y para cada función ([§ 107](#)). También exige que, antes de la contratación, se realice una evaluación de la idoneidad del candidato para trabajar con niños ([§ 113](#)). Esta evaluación puede incluir verificaciones de los antecedentes penales u otros, aunque no fue posible especificar tales requisitos en las *Directrices*, dada la diversidad de las realidades de los países.

Uno de los problemas en la prestación de modalidades alternativas de cuidado es el frecuente bajo estatus del personal cuidador, que se refleja en salarios bajos y en una formación a menudo inadecuada. Tales condiciones laborales tienen un efecto negativo para la motivación y la calidad del cuidado. También pueden llevar a altos índices de rotación de empleados, impactando así aun más en la calidad del cuidado. Las *Directrices* señalan la importancia de unas condiciones laborales positivas ([§ 114](#)) y de la formación apropiada del personal ([§ 115](#)), incluyendo la manera de hacer frente a un comportamiento desafiante ([§ 116](#)) y de responder a los niños con necesidades especiales ([§ 117](#)).

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

El establecimiento de estándares para la contratación en los servicios y centros de acogimiento formal

Directrices: § 71, 84, 87, 89, 90, 106, 107, 113-117

El garantizar un reclutamiento, una selección, una capacitación, un empleo, una supervisión, un apoyo y un registro de los cuidadores que sean de alta calidad (§ 71) ayuda a asegurar que las personas que cuiden de niños tengan las habilidades, los conocimientos, las cualidades y los valores exigidos para satisfacer de manera efectiva la amplia variedad de necesidades de los niños bajo su cuidado.

La política nacional debería:

- Proporcionar liderazgo respecto de la capacitación y la cualificación de los cuidadores,
- Ofrecer un liderazgo nacional respecto de un acogimiento de alta calidad, mediante una inversión en una fuerza laboral de cuidadores, comprometida con la inclusión de todos los niños y que reconozca la importancia de satisfacer las necesidades individuales de los niños,
- Garantizar que haya un reconocimiento del estatus profesional de aquellos que trabajan en modalidades alternativas de cuidado,
- Proporcionar unas condiciones laborales, incluyendo la remuneración, que reflejen el estatus profesional de la fuerza laboral de cuidadores y que les permitan llevar a cabo sus deberes conforme a los más altos estándares en todo momento,
- Tener un compromiso con el hecho de que los cuidadores en acogimiento formal sean adecuadamente cualificados y capacitados con un acceso periódico a oportunidades de desarrollo profesional,
- Garantizar una formación y un empleo adecuados de los trabajadores sociales con habilidades de especialización en materia de protección y de bienestar infantil.

Describir las habilidades y los conocimientos que deben abordarse en la formación. Los elementos centrales deberían incluir:

- El cuidado general que promueve la salud y el bienestar de los niños, con una atención específica en la capacitación sobre el cuidado de niños con discapacidad y otras necesidades especiales,
- La capacitación sobre la importancia central del desarrollo del niño, la teoría del apego, el apoyo a la resiliencia del niño, el mantenimiento de las relaciones familiares y los derechos de los niños,

- La capacitación sobre la búsqueda familiar, a efectos de apoyar la reinserción de los niños en sus familias,
- Un énfasis en la importancia de las relaciones apropiadas entre los cuidadores y los niños, incluyendo el reconocimiento del rol de los adultos de confianza en apoyar a que los niños se manifiesten,
- Esfuerzos pro-activos de sensibilización para luchar contra la estigmatización y la discriminación en contra de los niños en modalidades alternativas de cuidado.

Establecer una política nacional en materia de estándares de práctica profesional

- Garantizar que los cuidadores sean sujetos a procedimientos apropiados de selección durante el proceso de reclutamiento. Estos procedimientos deberían identificar las habilidades, la experiencia y los requisitos profesionales que sean necesarios e incluir las verificaciones en materia de protección de la niñez,
- Proporcionar a los cuidadores unos roles claramente identificados y una supervisión periódica, y garantizar que existan procedimientos para el monitoreo y la evaluación de los estándares de cuidado,
- Emplear el número adecuado de cuidadores para realizar cargas de trabajo que sean realistas, con una atención específica en las cargas de trabajo de los trabajadores sociales y de los cuidadores,
- Garantizar que los cuidadores sean capaces de apoyar la participación de los niños y su derecho a expresarse en procedimientos formales y en sus actividades diarias,
- Permitir a los cuidadores apoyar a los niños en llegar a su pleno potencial en áreas que promuevan su bienestar, como la educación, la salud y el juego,
- Asegurar que los cuidadores apoyen y faciliten el contacto entre los niños y sus padres, sus familias y sus comunidades, siempre cuando esto sea apropiado,
- Desarrollar la sensibilización entre los proveedores de servicios y los cuidadores respecto del efecto posiblemente negativo del acogimiento residencial en el desarrollo infantil, y proporcionar capacitación en otros y en nuevos enfoques respecto del acogimiento alternativo,
- Garantizar que los proveedores de servicios y los cuidadores estén capacitados para facilitar la búsqueda familiar, a efectos de apoyar la reunificación de las familias,
- Exigir que se refleje un compromiso con la confidencialidad y la participación del niño en los procesos de evaluación y de planeación.

8c. El acogimiento en hogares de guarda y los entornos de acogimiento residencial

Las siguientes dos sub-secciones abordan cuestiones específicas a los dos tipos fundamentales de modalidades alternativas de cuidado: el acogimiento en hogares de guarda ([§ 118-122](#)) y el acogimiento residencial ([§ 123-127](#)).

i. La opción del acogimiento en hogares de guarda

Las principales áreas de enfoque de estas disposiciones son la necesidad de una preparación y de una formación apropiadas, así como la necesidad de un procedimiento para asignar al niño a unos guardadores familiares que sean los más idóneos para satisfacer sus necesidades, a efectos de maximizar la posibilidad de un resultado positivo del acogimiento. Las *Directrices* también son innovadoras en la búsqueda de mejoras. Se acordó que los hogares de guarda son una tarea compleja y altamente especializada que merece un mayor reconocimiento. Una queja que se oye a menudo por parte de los cuidadores de los hogares de guarda es que les faltan oportunidades para expresar sus preocupaciones y las ideas que podrían tener una



influencia positiva en la política relativa a esta opción de modalidad alternativa de cuidado. Esto se aborda en el [§ 121](#). También se aceptaron las posibles ventajas de alentar a los cuidadores en hogares de guarda a conformar asociaciones. Estas pueden servir tanto como un medio de prestación de apoyo mutuo mediante un foro en el que pueden expresar sus preocupaciones y/o aprender de la experiencia de otros, como un medio más efectivo de plantear sus opiniones para influir en la práctica y en la política ([§ 122](#)).

Enfoque 11: El desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares

VISIÓN GENERAL

En la gama de opciones de acogimiento alternativo exigidas para garantizar la disponibilidad de entornos de cuidado que puedan responder a las distintas necesidades y circunstancias de cada niño (§ 54), la prioridad debería darse a la promoción de “soluciones basadas en la familia y la comunidad” (§ 53). Estas pueden ser formales, tradicionales o informales (§ 69, 75, 76). El desarrollo de tales soluciones también es una condición previa necesaria para la implementación de una estrategia de desinstitucionalización viable.

Cuando ello implica proporcionar un apoyo más importante para la ampliación de las estrategias tradicionales de gestión, el principal problema a menudo es un problema de asignación de recursos. Puede ser difícil obtener un acuerdo para redirigir los fondos de otros entornos de cuidado e identificar las fuentes adicionales de financiamiento. Asegurar estos tipos de cambio en el financiamiento puede ser un proceso largo y delicado, y una resistencia activa a estos cambios habitualmente se limita a ciertos grupos. Los intereses de estos grupos a menudo se fundamentan en la conservación del sistema vigente de asignación [véase [Enfoque 13](#)].

En cambio, cuando se plantea la promoción de modalidades más formales de acogimiento de tipo familiar, el proceso puede ser mucho más complejo. Para la mayoría de los países en el mundo, **los hogares de guarda formales u otros arreglos similares son prácticas desconocidas**. En algunas sociedades, la idea de acoger a un niño que no sea un pariente va en contra de las costumbres y de los valores. También puede ser difícil concebir el acogimiento de niños en su propio hogar y desarrollar un apego con ellos, para luego dejarlos ir. En otros lugares, hay poca o ninguna experiencia de un sistema administrativo en el cual los niños son acogidos por una familia sustituta. En estos casos, existe un obstáculo fundamental de aceptación por superar. Esta cuestión es suplementaria a la necesidad de establecer un mecanismo operativo de toma de decisiones que pueda ser extranjero a la manera por la cual las comunidades abordan los problemas de protección de la niñez. Mientras ha sido posible responder a estos desafíos exitosamente, estas situaciones deben enfocarse y tratarse de manera sensible y pragmática.

Además de señalar las ventajas para la mayoría de los niños del acogimiento de tipo familiar por encima del acogimiento residencial, a menudo se argumenta que el costo de apoyar a un niño en un hogar de guarda es menor. Esto puede llevar a que el acogimiento de tipo familiar sea considerado como una opción mucho más económica. Esto indudablemente sería cierto si únicamente se requiriera atraer a un número suficiente de familias voluntarias sin remuneración financiera mínima. Sin embargo, esto no es el caso.

Las *Directrices* son claras respecto de la necesidad de “condiciones laborales, incluida la remuneración, [...] tales que fomentaran al máximo [la] motivación” de los cuidadores (§ 114). También se brindan detalles respecto de la importancia de establecer una garantía de calidad relativa a “las aptitudes profesionales, la selección, la formación y la supervisión de [todos] los acogedores” (§ 71), brindando “servicios especiales de preparación, apoyo y asesoramiento para los guardadores familiares” antes, durante y después del acogimiento (§ 71), y de prever un sistema para asignar el niño a posibles guardadores familiares (§ 118). Estos distintos aspectos de la garantía de calidad que permite al acogimiento en hogares de guarda representar una respuesta válida a las necesidades de los niños tienen implicancias considerables en términos de recursos. El costo inmediato por niño del acogimiento en hogares de guarda puede no ser distinto de aquel en entornos de acogimiento residencial.

El punto es que el **acogimiento en entornos familiares tiende a ser más costo-eficiente para la mayoría de los niños**. No solo responde de manera más apropiada a la mayoría de las necesidades de los niños, sino que a menudo evita los gastos a largo plazo vinculados con los resultados insatisfactorios del acogimiento. Es esencial que unas modalidades alternativas de cuidado rentables de alta calidad, en vez de un simple objetivo de “bajo costo”, sean el elemento determinante del desarrollo de la política y de la práctica en este ámbito.

Enfoque 11: El desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 118-122

En general, el acogimiento en hogares de guarda es una parte integral de las modalidades alternativas de cuidado y brinda acogimiento a los niños en ámbitos familiares. Los guardadores familiares requieren un apoyo específico y acceso a la formación y al desarrollo para garantizar que puedan proporcionar un cuidado de alta calidad a los niños.

La política nacional debería:

Apoyar un acogimiento en hogares de guarda que sea de alta calidad

- Desarrollar un marco nacional de política para el acogimiento en hogares de guarda, que contribuiría al plan nacional del Estado en materia de modalidades alternativas de cuidado,
- Proporcionar financiamiento a efectos de que el acogimiento en hogares de guarda pueda ser apoyado y desarrollado adecuadamente como una modalidad alternativa de cuidado cuando los niños requieren esta forma de acogimiento,
- Garantizar que existan una reglamentación y un monitoreo del acogimiento en hogares de guarda,
- Promover la sensibilización respecto del rol del acogimiento en hogares de guarda a efectos de reclutar nuevos guardadores y de poner el énfasis en su contribución al cuidado de los niños,
- Promover la sensibilización respecto de la gama de opciones de acogimiento en hogares de guarda, incluyendo como acogimiento de emergencia, temporal de descanso, a corto y a largo plazo,
- Garantizar que la fuerza laboral en materia de bienestar infantil apoye a los niños y a los guardadores familiares como parte de su rol de apoyar en el cuidado y la protección de los niños.

Apoyar los derechos de los niños acogidos en hogares de guarda

- Garantizar que los guardadores familiares apoyen el derecho de los niños a participar en decisiones que los conciernen,
- Garantizar que los niños acogidos en hogares de guarda tengan contacto con sus padres, su familia ampliada, sus amigos y la comunidad,
- Proporcionar mecanismos para que los niños puedan expresar preocupaciones informales y formales así como quejas,

- Exigir que los grupos de hermanos sean acogidos juntos en hogares de guarda, excepto si existen razones imperiosas para no hacerlo.

Invertir en el acogimiento en hogares de guarda

- Invertir los recursos en los programas de acogimiento en hogares de guarda a efectos de que el acogimiento en hogares de guarda esté ampliamente disponible como una opción en el ámbito familiar para el acogimiento alternativo,
- Reconocer la diversidad de los acogimientos en hogares de guarda que deberían estar disponibles y garantizar que sean apropiados para los niños con una gama de necesidades,
- Proporcionar un apoyo financiero a los cuidadores de hogares de guarda para el acogimiento de los niños y como una remuneración por su cuidado,
- Llevar a cabo investigaciones sobre el impacto y los resultados para los niños del acogimiento en hogares de guarda.

Proporcionar apoyo y formación a los guardadores familiares

- Establecer estrategias para reclutar, seleccionar y acreditar a los guardadores familiares,
- Proporcionar un apoyo y una formación apropiados, que incluyan el desarrollo infantil y el apego, los derechos de los niños y el bienestar infantil,
- Proporcionar apoyo y formación a los guardadores familiares que cuiden a niños con discapacidad y otras necesidades especiales,
- Asegurar que los guardadores familiares tengan acceso a servicios de guardería y de acogimiento temporal de descanso, de salud y de educación, para satisfacer las necesidades de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales,
- Garantizar que los guardadores familiares puedan participar en las discusiones y las decisiones relativas a los niños bajo su cuidado así como contribuir al desarrollo de la política en materia de hogares de guarda,
- Apoyar el desarrollo de redes de acogimiento en hogares de guarda, a efectos de facilitar el intercambio de aprendizajes, de experticia y de apoyo.

Enfoque 11: El desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 11.1

Encuentros milagrosos – Lazos de familia, Colombia

Este proyecto, desarrollado por una ONG local, *Kidsave* Colombia, en alianza con el Gobierno colombiano, pretende brindar a los niños y a los jóvenes una oportunidad de vivir en un hogar de guarda cuando sea necesario. El programa se desarrolló durante 27 meses entre 2006 y 2008. Los niños y jóvenes que participaron en este proyecto eran de entornos familiares en los que fueron víctimas de abuso, descuido, falta de atención y de apego de mala calidad por parte de sus padres biológicos y muchos de los niños y de los jóvenes tenían problemas de adicciones. En general, la mayoría de los niños y de los jóvenes habían pasado un tercio de sus vidas en el sistema de acogimiento alternativo. El proyecto tenía cuatro componentes principales: la formación y capacitación de las agencias; el apoyo a los

niños/jóvenes y a las familias de los hogares de guarda en la mejora de la interacción y en la construcción de relaciones; la sensibilización para influir en las actitudes de los líderes políticos y de los tomadores de decisiones en relación con los niños/jóvenes sin familias biológicas. Una evaluación externa observó que los niños y jóvenes fueron ayudados en el desarrollo de habilidades sociales y de su red social, lo cual ayudó a fortalecer la integración familiar, los niños y los jóvenes demostrando una interacción positiva hacia los adultos así como los niños en las familias de los hogares de guarda. La retroalimentación por parte de las familias de los hogares de guarda también fue muy positiva y el programa había excedido sus expectativas.

Para mayor información, véase: www.kidsave.org.co

PRÁCTICA PROMETEDORA 11.2

La estrategia de acogimiento de niños vulnerables en hogares de guarda, Togo

El acogimiento en instituciones ha sido, por mucho tiempo, la opción de preferencia para la protección de niños vulnerables en Togo, donde hay más de 250 instituciones privadas. Esto ha desembocado en una serie de problemas, incluyendo una falta de acceso a la protección y el riesgo de explotación, violencia y abuso. El gobierno togolés ha desarrollado, en colaboración con sus aliados UNICEF, Plan Togo y *Terre des Hommes*, la estrategia de acogimiento de niños vulnerables en hogares de guarda. El objetivo es mejorar la protección y el bienestar de los niños sin cuidado parental. A efectos de implementar dicha estrategia en entornos del ámbito familiar, se llevó a cabo una serie de actividades incluyendo: una sensibilización para reclutar a guardadores familiares, la formación de posibles guardadores familiares, la acreditación de las familias acogedoras, el acogimiento en hogares de guarda y el monitoreo de los niños. El gobierno, con el apoyo de UNICEF, fortaleció su sistema nacional de protección de niños vulnerables creando un sistema centralizado para la canalización de niños sin cuidado parental, un centro de orientación que brinda acogimiento de emergencia y el monitoreo de todos los niños sin cuidado parental o en

riesgo; así como un equipo multidisciplinario que proporciona apoyo (asesoramiento, rehabilitación y reinserción) a los niños en hogares de guarda. La aplicación de esta estrategia ha reducido el número de niños vulnerables en las instituciones, ha establecido un mecanismo nacional para la recolección de información relativa a los niños vulnerables, y ha apoyado el desarrollo de un sistema de bienestar para los niños en modalidades alternativas de cuidado. Actualmente, el Gobierno está documentando la estrategia, ampliándola a todas las comunidades, inclusive en las áreas rurales, y fortaleciendo los integrantes de los comités especializados de protección de la niñez a nivel de las aldeas, a efectos de que puedan monitorear de manera efectiva a los niños en los hogares de guarda.

Para mayor información, véase: Azambo-Aquitame, A. (mayo de 2012). Conferencia *Mobilisation autour du Renforcement de la Famille et de la Prise en Charge Alternative*, Senegal: Presentación: *Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado. “Lignes *Directrices* sur la Prise en Charge Alternative. Impact sur la prise en charge des enfants privés de protection parentale au Togo”

www.conf-famillepriseencharge-dakar.org/ (en francés)

Enfoque 11: El desarrollo de entornos de acogimiento alternativo en ámbitos familiares (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 11.3

El programa de acogimiento en hogares de guarda desarrollado por el *Farm Orphan Support Trust* en Zimbabue

El programa del *Farm Orphan Support Trust* (FOST) se implementó como un medio de respuesta a los problemas de los niños que son huérfanos (principalmente por el VIH/SIDA) en las áreas agrícolas comerciales de Zimbabue. Puesto que estas comunidades de trabajadores migrantes se han ido aislando considerablemente de sus redes de familias ampliadas, cuando los niños se convierten en huérfanos, la opción más común había sido su acogimiento en una institución muy lejana de sus entornos familiares. Como una alternativa, los hogares de guarda eran un concepto culturalmente desconocido y se tuvo que realizar un trabajo cuidadoso de promoción del concepto entre las comunidades agrícolas. A nivel local, se establecieron los comités de bienestar infantil (CWCs, por sus siglas en inglés), a menudo apoyados por un representante del cuidado de los niños designado por FOST. Juntos, identificaron y apoyaron a los niños afectados por el VIH/SIDA y, después del fallecimiento de sus padres, emprendieron todos los pasos posibles para garantizar que los niños fueran acogidos en su familia ampliada. Cuando esto fue imposible, buscaron hogares de guarda para los niños. Los CWCs identificaron posibles guardadores familiares y se estableció un modelo de reuniones periódicas con

los guardadores para hablar de cuestiones y problemas de preocupación mutua, proporcionando una formación informal sobre cuestiones como la atención psico-social. El representante del cuidado de los niños llevó a cabo visitas periódicas al hogar de guarda para monitorear y apoyar el acogimiento. Se brindó un apoyo material (por ejemplo, las cuotas escolares y los uniformes) siempre que era necesario, y se alentó una asistencia agrícola con cosechas crecientes para facilitar la autosuficiencia de la familia.

Los guardadores familiares asumieron su rol de manera voluntaria, lo cual contribuyó a la calidad del cuidado, dando preferencia a un tipo informal de hogares de guarda por encima de cualquier arreglo más formal, como la tutela o la adopción. La razón de ello parece haber sido que, en la cultura shona, las creencias tradicionales relativas a los antepasados hace difícil acoger a un niño, excepto si tiene el mismo tótem. Los hogares de guarda ponen al niño en el rol de “invitado”, lo cual se fundamenta en la tradición de tratar bien a los invitados.

Para mayor información, véase: A Sense of Belonging: Case studies in positive care options for children www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/a-sense-of-belonging-case-studies-in-positive-care-options-for-children (en inglés)

ii. La opción del acogimiento residencial

Con respecto a los requisitos con los que deben cumplir los proveedores de acogimiento residencial, las *Directrices* estipulan que los centros de acogida deberían ser pequeños, y organizarse para parecerse lo más posible a un entorno familiar o a un grupo reducido. Esto refleja la recomendación del Consejo de Europa (2005) y señala la diferencia entre lo que puede ser un acogimiento residencial “apropiado” a diferencia de un acogimiento “en instituciones” (§ 123). Vinculado a ello está la necesidad de

contar con suficiente personal para brindar una atención individualizada (§ 126). Se espera generalmente que los centros de acogida residenciales tomen un rol de cuidado temporal, mientras se realicen esfuerzos para identificar un arreglo estable en un entorno familiar para el niño (§ 123). Esto no excluye la prestación de acogimiento a largo plazo en un entorno en pequeños grupos, de conformidad con el interés superior debidamente determinado, y en particular si esto corresponde a los deseos del niño en cuestión.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

La prestación de la opción de acogimiento residencial

Directrices: § 21, 123-127

El [acogimiento residencial](#) debería ser una parte integral de las modalidades alternativas de cuidado, brindando acogimiento a los niños en entornos similares al familiar. Un acogimiento residencial de alta calidad en pequeños entornos de tipo familiar o en grupos debería utilizarse como una medida temporal cuando otras formas de acogimiento informal o formal no son adecuadas para los niños.

La política nacional debería:

Utilizar el acogimiento residencial de forma apropiada como una opción de cuidado

- Exigir que los procesos de evaluación, planeación y revisión sean minuciosos, para que los niños únicamente sean acogidos en acogimiento residencial cuando sea la mejor respuesta a sus necesidades y circunstancias individuales,
- Garantizar que el acogimiento residencial sea basado en un alojamiento en pequeños grupos, que sea de alta calidad y que promueva relaciones cariñosas apropiadas entre los cuidadores y los niños,
- Establecer el acogimiento residencial como un acogimiento temporal de conformidad con las *Directrices*, con el objetivo del cuidado siendo el retorno de los niños al cuidado de sus familias siempre que sea posible. No obstante, se debería prestar una consideración a las necesidades de un número más pequeño de niños que puedan necesitar de cuidado en acogimiento residencial a más largo plazo, cuando no pueden regresar con sus familias y para los cuales el acogimiento en hogares de guarda no es apropiado,
- Planear y proporcionar centros de acogida o unidades separados para los niños que únicamente requieren protección y aquellos cuyas necesidades de cuidado deben tomar en cuenta su interacción con el sistema de justicia penal,
- Tomar en cuenta la importancia del apego y de relaciones de apoyo con cuidadores específicos para el bienestar de los niños,
- Reconocer que algunos niños pueden preferir el acogimiento residencial por encima del acogimiento en hogares de guarda que no pueden satisfacer sus necesidades o preferencias.

Apoyar el acogimiento residencial de alta calidad

- Desarrollar un marco de política nacional para el acogimiento residencial que contribuya al plan nacional del Estado en materia de modalidades alternativas de cuidado,

- Proporcionar el financiamiento para que el acogimiento residencial pueda ser apoyado adecuadamente y desarrollado como un servicio de acogimiento alternativo cuando los niños requieren esta forma de cuidado,
- Asegurar que exista una reglamentación, un monitoreo y una inspección del acogimiento residencial,
- Garantizar que la fuerza laboral en materia de bienestar infantil trabaje con los cuidadores en acogimiento residencial, como parte de su rol de apoyo al cuidado y a la protección de los niños.

Apoyar los derechos de los niños en acogimiento residencial

- Garantizar que los cuidadores en acogimiento residencial apoyen el derecho de los niños a participar en las decisiones que les afectan,
- Asegurar que los niños en acogimiento residencial tengan contacto con sus padres, su familia ampliada, sus amigos y su comunidad,
- Proporcionar los mecanismos para que los niños puedan expresar preocupaciones o presentar quejas,
- Exigir que los hermanos sean acogidos juntos en acogimiento residencial, excepto si existen razones imperiosas para no hacerlo. Esto debería ser una medida temporal hasta que se hayan identificado las opciones de cuidado a largo plazo que puedan mantener a los hermanos juntos. Cuando los hermanos son separados, facilitar el contacto para preservar los vínculos significativos,
- Llevar a cabo investigaciones sobre el impacto y los resultados de los niños en acogimiento residencial.

Brindar apoyo y formación a los trabajadores en acogimiento residencial

- Establecer estrategias para reclutar, seleccionar y acreditar a los cuidadores en acogimiento residencial,
- Proporcionar un apoyo y una formación apropiados, que debería incluir el desarrollo infantil, el apego, los derechos de los niños y el bienestar infantil,
- Identificar el ratio adecuado personal/niños a efectos de satisfacer las necesidades de los niños,
- Proporcionar apoyo y formación a los cuidadores en acogimiento residencial que cuiden de niños con discapacidad y otras necesidades especiales,
- Garantizar que los cuidadores de niños con discapacidad y otras necesidades especiales en acogimiento residencial puedan tener acceso a servicios de guardería y acogimiento temporal de descanso, de salud y de educación, a efectos de satisfacer las necesidades de estos niños.

iii. Los niños en conflicto con la ley

En las últimas décadas del siglo XX (en particular en los países industrializados), hubo una tendencia a promover la idea de que, puesto que los **niños en conflicto con la ley** claramente requerían cuidado y protección, podían ser acogidos en centros de acogida residenciales junto con los niños que únicamente necesitaban medidas de protección. Las *Directrices* toman la perspectiva ([§ 124](#)) de que, mientras esto puede ser así en algunos casos, es necesario prestar un alojamiento separado “cuando sea necesario o apropiado”. Puesto que las *Directrices* no son aplicables a los niños, cuya situación está cubierta por los estándares de justicia juvenil, el interés superior de los niños que no se encuentran en conflicto con la ley debería prevalecer al momento de tomar una decisión relativa a los acogimientos de este tipo.

Las otras dos disposiciones en esta sub-sección reafirman deliberadamente las preocupaciones mencionadas en otras partes de las *Directrices*. La necesidad de **filtrar los ingresos** para evitar los acogimientos innecesarios ([§ 125](#)) está clasificado bajo la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado [[véase Enfoque 8](#)]. La prohibición, por ley, de la **solicitud de niños para el acogimiento residencial** ([§ 127](#)) se refiere a evitar los procedimientos injustificados de cuidado así como a la cuestión de la forma de financiamiento de las modalidades alternativas de cuidado [[véase Enfoque 13](#)].

EL APOYO EN EL PERÍODO POSTERIOR AL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO



En este capítulo encontrará:

Enfoque 12: La preparación para el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo en el período posterior al acogimiento

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Aldea Infantil SOS, Ghana
 - Estudio de caso 2: El proyecto *Permanent parents for teens*, Estados Unidos de América
 - Estudio de caso 3: Apoyando a los egresados de modalidades alternativas de cuidado en Jordania



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

Durante el proceso de redacción, los jóvenes con experiencia en el acogimiento fuera del hogar enfatizaron la importancia de una preparación oportuna y adecuada para el egreso del acogimiento, y para el apoyo durante la fase posterior al acogimiento. Las consiguientes *Directrices* ([§ 131-136](#)) promueven el seguimiento efectivo y el asesoramiento de los niños y los jóvenes que se encuentran en la transición hacia el egreso del sistema de modalidades alternativas de cuidado. También resaltan la necesidad de una preparación cuidadosa de la transición durante el acogimiento [[véase Enfoque 12](#)].

Enfoque 12: La preparación para el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo en el período posterior al acogimiento

VISIÓN GENERAL

Además de resaltar la necesidad de planear el retorno de un niño a su familia después de un período en acogimiento alternativo [véase Enfoque 7], las *Directrices* también abordan la preparación de la transición de los niños o jóvenes del sistema de acogimiento alternativo a la vida independiente (§ 131-136).

Cuando se presta poca (o ninguna) importancia a este período clave de transición en la vida de un niño, las consecuencias son a menudo desastrosas en todas las partes del mundo. Incluyen la indigencia, la falta de hogar, el delito, el abuso de sustancias, un nuevo acogimiento en un centro de acogida residencial (para adultos), o incluso el suicidio.

Como en todos los aspectos de las modalidades alternativas de cuidado, las *Directrices* ponen énfasis en la necesidad de una planeación individualizada – al involucrar directamente al niño en la determinación de la opción más adecuada para él, y respecto de cómo está organizada (§ 132).

Para ayudar a reducir los desafíos de la vida independiente, es muy importante que los jóvenes no sean desfavorecidos por ser “expulsados” del acogimiento alternativo a una edad más temprana que aquella en la que sus pares habitualmente egresan del hogar familiar. En vez de ello, y si así lo desean, los niños y los jóvenes deberían ser autorizados, alentados y se les debe permitir mantener el contacto con, o permanecer bajo el cuidado, de los padres en los hogares de guarda o de otros cuidadores después de haber “llegado a la edad de egreso” del sistema.

Los estudios demuestran que los jóvenes que se benefician de transiciones del acogimiento progresivas, ampliadas y apoyadas cuentan con mejores resultados que aquellos que egresan del cuidado de forma temprana y abruptamente. Las transiciones exitosas se construyen sobre fundamentos sólidos:

- Acogimientos de buena calidad, brindando a los jóvenes estabilidad y continuidad en el cuidado,
- Una experiencia positiva de la educación,

- La evaluación y la respuesta a las necesidades de salud y emocionales de los jóvenes,
- Una preparación en las competencias de auto-cuidado, prácticas e inter-personales.

Lograr tales objetivos es claramente todo excepto un ejercicio de último minuto (§ 131).

Es igualmente importante trabajar con el joven en cuestión para determinar el entorno de vida el más apropiado posteriormente al acogimiento. Esto podría incluir el alojamiento con diversos niveles de supervisión y asistencia conformes a la necesidad, o un apartamento independiente. Independientemente de lo que se decida, también es necesario garantizar que se establezca el sistema más apropiado de apoyo (§ 134). Este sistema debería ser capaz de ayudar a resolver los problemas prácticos y de proporcionar un apoyo psico-social cuando sea necesario, reconociendo que la adaptación a una vida independiente probablemente no es un proceso lineal. Idealmente, debería designarse a un “especialista” que pueda supervisar y apoyar al joven durante el período de transición, e intervenir cuando sea necesario para facilitar el proceso (§ 133). También debería asegurarse el acceso a los servicios básicos (§ 136).

Las *Directrices* también resaltan la necesidad de un apoyo especial para los niños con discapacidad y otras necesidades especiales que egresan del acogimiento alternativo. Claramente, una falta de oportunidades para asegurar la independencia financiera cuando se egresa del acogimiento es un factor considerable en los problemas consiguientes; por ello, se requieren esfuerzos pro-activos para persuadir a los proveedores de empleo a que contraten a jóvenes que egresan de acogimiento alternativo, en particular aquellos con discapacidad (§ 132). Si un empleo inmediato no es posible, aquellos que egresan de acogimiento alternativo deberían ser apoyados con cursos educativos o de capacitación profesional que incrementarán sus oportunidades de encontrar un empleo a mediano plazo (§ 135).

Enfoque 12: La preparación para el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo en el período posterior al acogimiento (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 131-136

Los niños que egresan del acogimiento alternativo requieren apoyo mediante la planeación, preparación e información, a efectos de prepararlos positivamente para avanzar desde la modalidad alternativa de cuidado. Deberían tener la oportunidad de desarrollar competencias, como preparación para la vida independiente o semi-independiente en calidad de jóvenes adultos. El apoyo debería estar disponible para los jóvenes después de que egresen del acogimiento y mientras ingresan a la vida de joven adulto.

La política nacional debería:

Garantizar que exista una planeación para los niños que egresan del acogimiento alternativo

- Desarrollar e implementar la legislación y la orientación que describan las medidas para apoyar a los niños que egresan del acogimiento alternativo y que establezcan el apoyo al período posterior al mismo,
- Asignar un trabajador especializado en apoyo para proporcionar orientación, asesoramiento, facilitar y empoderar a cada niño durante el proceso de preparación del egreso de la modalidad alternativa de cuidado y durante el apoyo posterior al acogimiento,
- Proporcionar una evaluación consistente, una planeación individualizada y un apoyo apropiado a todos los niños que egresan del acogimiento alternativo y lo más pronto posible en su acogimiento,
- Garantizar que los niños no egresen de las modalidades alternativas de cuidado demasiado jóvenes, apoyándolos a permanecer en su acogimiento a largo plazo cuando ingresan a la vida de joven adulto,
- Apoyar a los guardadores familiares y a los niños, a efectos de alentar a la familia en el hogar de guarda a seguir estando presente para el niño cuando avance hacia la vida adulta,
- Establecer mecanismos para que los niños puedan participar en la planeación del egreso de acogimiento alternativo y puedan contribuir a su organización,

- Asegurar que distintas agencias encargadas, por ejemplo, de la vivienda, del bienestar, de la salud y de la educación, estén involucradas en la planeación y en el apoyo continuo a los niños que egresen de las modalidades alternativas de cuidado,
- Exigir el monitoreo y la revisión de los planes del período posterior al acogimiento, después de que un niño haya egresado del acogimiento hasta que sea capaz de vivir independientemente sin un apoyo sistemático.

Proporcionar apoyo a los niños que egresan de las modalidades alternativas de cuidado

- Proporcionar oportunidades a los niños para desarrollar las aptitudes necesarias de vida y para tener acceso a informaciones cuando se estén preparando para egresar de las modalidades alternativas de cuidado,
- Exigir el establecimiento de sistemas que aseguren el apoyo a los jóvenes después de que hayan egresado del acogimiento alternativo, con una persona designada disponible como un contacto continuo,
- Proporcionar servicios a los niños que egresan de las modalidades alternativas de cuidado, incluyendo el acceso a la salud, al bienestar social, a oportunidades educativas, profesionales y de empleo. Esto debería incluir un apoyo especializado para los niños con discapacidad y otras necesidades especiales,
- Consultar a los niños que egresan de las modalidades alternativas de cuidado para identificar en donde quisieran vivir. Si este último no se encuentra cerca de la comunidad en la que estaban viviendo durante o antes de ingresar al acogimiento alternativo, hablar de las implicancias y responder en consecuencia,
- Garantizar que los niños que se encuentran actualmente en el sistema educativo y que desean seguir con sus estudios sean apoyados en la transición hacia el egreso del acogimiento alternativo,
- Asegurar que esté disponible una serie de distintos arreglos de vida y de vivienda para los niños que egresan de las modalidades alternativas de cuidado y que esta sea de una calidad apropiada.

Enfoque 12: La preparación para el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo en el período posterior al acogimiento (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS (continuación)

Proporcionar a los jóvenes un apoyo durante el período posterior al acogimiento alternativo

- Apoyar las oportunidades para que los jóvenes mantengan el contacto con su servicio de cuidado previo, sus cuidadores y sus amigos, reconociendo la importancia de las relaciones existentes,
- Asegurar que el contacto pueda seguir con los hermanos que permanecen en acogimiento alternativo y con otros familiares, siempre que sea apropiado,
- Garantizar que los niños que egresen del acogimiento alternativo tengan acceso a la capacitación profesional o a la educación superior de alta calidad, cuando sea apropiado, a efectos de que tengan las mismas oportunidades que sus pares bajo cuidado parental,
- Proporcionar apoyo relativo al acceso a la educación y a la capacitación profesional, incluyendo el apoyo financiero. Se debería considerar la prestación de becas o la eliminación de las cuotas para compensar

la desventaja experimentada por los niños que han crecido en modalidades alternativas de cuidado,

- Recolectar datos sobre los avances de jóvenes que han egresado del acogimiento alternativo, a efectos de contribuir a un mayor conocimiento y entendimiento de los resultados de niños en acogimiento alternativo,
- Alentar a la familia ampliada, a la comunidad y a la sociedad civil a que proporcionen apoyo a los jóvenes que hayan egresado de las modalidades alternativas de cuidado. Esto debería incluir el apoyo y el estímulo para que los cuidadores de los hogares de guarda anteriores y el personal en acogimiento formal sigan en contacto cuando un niño lo desee,
- Luchar contra la estigmatización y la discriminación en contra de los jóvenes que hayan estado en modalidades alternativas de cuidado y promover las contribuciones de los niños y jóvenes en tanto ciudadanos.

PRÁCTICA PROMETEDORA 12.1

Aldea Infantil SOS, Ghana

El número de niños que requieren un acogimiento fuera del hogar en Ghana ha incrementado en las últimas dos décadas, debido a la creciente incidencia de la pobreza y del VIH/SIDA. Con la progresiva desintegración del sistema de familias ampliadas, el acogimiento residencial se ha convertido en la principal forma de acogimiento sustituto. En consecuencia, muchos de aquellos que egresan de las modalidades alternativas de cuidado no están preparados para la vida adulta y se enfrentan a desafíos, como la pobreza y el desempleo. Pocos países en África han ordenado la prestación de servicios para apoyar a los jóvenes que egresan del acogimiento alternativo, y tal esquema está efectivamente ausente en Ghana.

La Aldea Infantil SOS en Tema fue establecida en 1974 para proporcionar apoyo a los niños abandonados y desamparados. Cuenta con un programa especializado para preparar a sus residentes a la independencia mediante hogares para jóvenes ubicados en comunidades cercanas

en los que los jóvenes viven juntos con el apoyo de un líder de grupo, y tienen la oportunidad de desarrollar aptitudes de vida independiente en preparación para la vida adulta.

Como en muchos otros casos, una evaluación independiente concluyó que los jóvenes adultos que había egresado de la aldea se habían enfrentado a una serie de desafíos en su preparación para el egreso de acogimiento alternativo, incluyendo las finanzas, el alojamiento y las habilidades culturales. No obstante, eran capaces de utilizar una variedad de recursos para prepararse para la vida adulta, incluyendo a la “madre” SOS y a los centros para jóvenes y los hogares-internados de educación secundaria.

Para mayor información, véase:

www.sos-kdiafme.org/Ghana/ (en inglés)

Véase también: Manso, K.A.F (2012) Preparation for Young People Leaving Care: The Case of SOS Children’s Village, Ghana, *Child Care in Practice*, 18 (4), 341-356. DOI:10.1080/13575279.2012.713850 (en inglés)

Enfoque 12: La preparación para el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo en el período posterior al acogimiento (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 12.2

El proyecto *Permanent parents for teens* (Padres permanentes para adolescentes), Estados Unidos de América

El proyecto utilizó un modelo de “construcción de capital social” para lograr la permanencia de jóvenes en riesgo de llegar a la edad de egreso del acogimiento alternativo desconectados de las familias permanentes. El objetivo del proyecto era de encontrar a padres permanentes para los jóvenes en modalidades alternativas de cuidado. El modelo del proyecto consistió en una combinación de actividades de tratamiento especializado de casos y de educación y formación de padres. Se utilizó un “enfoque de reclutamiento específico para el niño”, mediante el cual defensores de la permanencia familiar trabajaban con el joven para identificar a personas significativas en su vida (familiares, amigos, conocidos), con los cuales tenía una relación constructiva y que podrían posiblemente convertirse en un acogimiento permanente para ellos. Después de haber identificado a las futuras familias, se brindó una educación parental para preparar a las nuevas familias para un compromiso incondicional con los

adolescentes y para incrementar la receptividad de las familias capacitadas para el acogimiento de jóvenes en el futuro. El proyecto fue muy exitoso en términos de resultados en la permanencia. De los 199 jóvenes canalizados al programa, la mayoría de los cuales estaban viviendo en acogimiento residencial, 98 (casi el 50%) fueron acogidos permanentemente en hogares familiares a la fecha de conclusión del período del proyecto (Avery 2010). La evaluación concluyó que la estrategia de acogimiento familiar utilizada en el proyecto y la doble estrategia de reclutamiento específico para el niño y la capacitación parental enfocada fueron los elementos principales responsables del alto índice de acogimiento.

Para mayor información, véase:

yougottabelieve.org/about-us/our-story/ (en inglés)

Véase también: Avery, R.J. (2010). An examination of theory and promising practice for achieving permanency for teens before they age out of foster care, *Children and Youth Services Review*, 32, 399-408. doi:10.1016/j.childyouth.2009.10.011 (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 12.3

Apoyando a los egresados de las modalidades alternativas de cuidado en Jordania

El Ministerio de Desarrollo Social es el principal órgano gubernamental responsable de los niños que necesitan acogimiento alternativo hasta la edad de 18 años. Anualmente, 50 a 70 jóvenes egresan de centros de acogimiento. El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con una larga historia de apoyo informal y esporádico a los egresados de las modalidades alternativas de cuidado, y ha incrementado algunos servicios formales para incluir la prestación de un seguro de salud y la creación de un pequeño proyecto de vivienda para niñas y mujeres que egresan de las modalidades alternativas de cuidado. Debido a los desafíos continuos enfrentados por los egresados del acogimiento alternativo, se conformó un comité para cabildear por sus derechos, para movilizar recursos existentes y para desarrollar nuevas organizaciones respecto del período posterior al acogimiento que pretenden ofrecer apoyo con la vivienda, la educación, el empleo y otras

necesidades psico-sociales más generales. El comité estuvo encabezado por Aldeas Infantiles SOS Internacional en Jordania, e incluye a académicos, profesionales interesados e incluso egresados.

Las iniciativas enfocadas en los egresados del acogimiento alternativo en Jordania han ganado impulso mediante el establecimiento del *Al-Aman Fund*. El fondo consigue becas educativas y de capacitación profesional para los egresados de acogimiento alternativo, ofrece orientación en materia de carrera y de desarrollo, asesoramiento y apoyo financiero. Todos los egresados del acogimiento alternativo que presentan una solicitud al fondo reciben una asistencia financiera apropiada hasta que consigan empleo. Además, existe una “política de puertas abiertas” para responder a las necesidades de los egresados de acogimiento alternativo y el fondo ha logrado, por ahora, apoyar a 1.700 jóvenes.

Para mayor información, véase:

www.alamanfund.jo/ (en inglés)

FINANCIANDO, AUTORIZANDO Y GARANTIZANDO UN ACOGIMIENTO DE CALIDAD



En este capítulo encontrará:

10a. Financiar el acogimiento

Enfoque 13: El financiamiento del acogimiento para evitar los acogimientos injustificados

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: “El dinero sigue al niño”, Ucrania
 - Estudio de caso 2: Financiar el acogimiento en Camboya

10b. La inspección y el monitoreo

i. La inspección

Enfoque 14: El desarrollo de sistemas fiables y responsables de autorización e inspección

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: El programa para la supervisión de los centros para niños, México
 - Estudio de caso 2: El método RAF para la garantía de la calidad en los entornos residenciales para los niños, Israel
 - Estudio de caso 3: Los estándares mínimos para el acogimiento residencial y en hogares de guarda en Namibia

ii. El monitoreo



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

10a. Financiar el acogimiento

La segunda sección, de amplio alcance, de la Parte VII de las *Directrices* también aborda la importante cuestión de cómo se financian los acogimientos. El mensaje clave aquí es que se debería evitar financiar sistemas que alientan el acogimiento o la permanencia de los niños en entornos de acogimiento alternativo ([§ 108](#)).

Enfoque 13: El financiamiento del acogimiento para evitar los acogimientos injustificados

VISIÓN GENERAL

La cuestión de la asignación de recursos es fundamental para determinar el cumplimiento con los principios de “necesidad e idoneidad” contenidos en las *Directrices*. Los modelos de financiamiento deben diseñarse para minimizar el recurso a las modalidades alternativas formales de cuidado (por ejemplo, mediante el apoyo familiar) pero, al mismo tiempo, deben ser adecuados para garantizar el bienestar psico-emocional y físico de los niños que requieren tal cuidado.

La base sobre la cual se consiguen, conceden y distribuyen los recursos en el sistema de acogimiento alternativo también tiene implicancias considerables sobre la manera en la que se utiliza y organiza el sistema – lo que se descuida demasiado a menudo. Por primera vez en un texto de estándares internacionales, la cuestión es abordada en las *Directrices*.

En primer lugar, las *Directrices* advierten en contra de prácticas que lleven a que los **niños sean ingresados, o permanezcan, de forma indebida en un entorno de acogimiento formal** (§ 108). La principal causa de preocupación aquí se encuentra en los arreglos de financiamiento (en particular, para los centros de acogimiento residencial) que fundamentan sus recursos en el número de niños acogidos – y ajustan los niveles de financiamiento sin cuestionamiento.

Con respecto a los centros públicos, esto significaría generalmente un subsidio por-niño. Sin embargo, la viabilidad de tal centro, y la seguridad laboral de su personal, dependen, en gran medida, de la maximización de estos subsidios. En consecuencia, existe un posible desincentivo para apoyar o implementar una prevención efectiva del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, para cooperar en la reinserción familiar, y para llevar a cabo revisiones objetivas que determinen la necesidad continua y la idoneidad de cada acogimiento.

En algunos países, algunas agencias y centros privados seleccionados reciben también un financiamiento gubernamental sobre una base per cápita. Una preocupación adicional es la de aquellos centros privados establecidos y/o financiados por donantes extranjeros. Mientras más niños acogidos, mayores son las demandas que se pueden hacer a tales donantes caritativos – por ello, nuevamente, existen incentivos financieros para mantener o ampliar los números. Con tantos centros privados operando fuera del control efectivo de las autoridades competentes, y con poco o ninguna supervisión de su gestión financiera, esta situación sigue siendo una preocupación considerable.

Todas estas consideraciones están vinculadas con dos disposiciones de las *Directrices*, que fueron incluidas a la luz de experiencias frecuentemente negativas: la prohibición de servicios de acogimiento alternativo motivados por objetivos económicos (§ 20) y la interdicción de la solicitud activa de niños para su cuidado en centros residenciales (§ 127).

La manera en la que distintos proveedores de acogimiento son financiados también puede afectar las **decisiones sobre el entorno de acogimiento**. Por ejemplo, un municipio responsable de proporcionar y financiar servicios de acogimiento en hogares de guarda puede decidir el acogimiento de un niño en un centro residencial financiado por recursos privados o a nivel estatal para mantener los gastos al nivel más bajo posible.

Resulta de lo anterior que debe prestarse una atención especial al desarrollo de modelos de financiamiento para los entornos de acogimiento alternativo que promuevan, y no obstaculicen, los esfuerzos para mantener los acogimientos a un nivel mínimo, y que alienten un cambio en los acogimientos que se distancia de las formas de acogimiento institucional.

Enfoque 13: El financiamiento del acogimiento para evitar los acogimientos injustificados (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 20, 24, 25, 108

Se requieren niveles adecuados de financiamiento del acogimiento alternativo, a efectos de proporcionar recursos a los servicios de acogimiento alternativo y de brindar apoyo a las familias. Las *Directrices* reconocen que cada Estado tendrá diferentes condiciones económicas, pero ponen el énfasis en que cada Estado debería proporcionar los recursos financieros para las modalidades alternativas de cuidado en la “medida de los recursos disponibles” (§ 24).

La política nacional debería:

Garantizar que haya recursos financieros disponibles para apoyar las modalidades alternativas de cuidado

- Asignar recursos financieros que satisfagan adecuadamente los costos de un plan nacional para la implementación de la política y la práctica en materia de modalidades alternativas de cuidado,
- Contar con un compromiso a nivel nacional para financiar los programas que traten de factores que puedan resultar en el acogimiento de niños en modalidades alternativas de cuidado, incluyendo la pobreza, el desempleo, los bajos recursos, la discapacidad, la salud y el conflicto.

Proporcionar recursos financieros para prevenir la separación de las familias

- Proporcionar recursos financieros para el apoyo familiar, a efectos de prevenir la separación de las familias. Esto debería incluir: la asistencia financiera, un apoyo parental y comunitario,
- Garantizar que haya recursos financieros disponibles para apoyar a las familias en el cuidado de los niños con discapacidad y otras necesidades especiales, incluyendo la asistencia financiera y los servicios de guardería y de acogimiento temporal de descanso, de salud, de educación y de apoyo comunitario.

Proporcionar recursos financieros para una gama de servicios de acogimiento

- Financiar nuevas modalidades alternativas de cuidado que sean del ámbito familiar, como un distanciamiento del acogimiento en instituciones, identificando y estableciendo costos de transición cuando se elimine gradualmente el acogimiento en instituciones,
- Proporcionar apoyo financiero y otras formas de apoyo a los niños que egresen del acogimiento alternativo y durante el período posterior al mismo, para que puedan vivir de manera independiente,
- Proporcionar recursos financieros para respaldar la formación y el desarrollo de los cuidadores y de otros que trabajen con los niños y las familias,
- Garantizar el apoyo financiero a los guardadores familiares en el cuidado de los niños y su acceso a la formación y al apoyo. La necesidad de este apoyo también puede aplicarse a antiguos guardadores familiares cuando jóvenes adultos con discapacidad u otras necesidades especiales permanecen en el hogar de guarda después de haber llegado a la mayoría de edad.

Exigir el uso apropiado de los recursos financieros

- Establecer modalidades de monitoreo para que el financiamiento del acogimiento esté vinculado con un acogimiento apropiado de los niños y para que los acogimientos no se lleven a cabo, ni se prolonguen, con vistas a un beneficio financiero del proveedor,
- Garantizar que los recursos financieros y su asignación reflejen el interés superior de cada niño afectado,
- Asegurar que los mecanismos de autorización y reglamentación exijan que el financiamiento esté dirigido adecuadamente, y que esto también se aplique a los centros privados financiados por donantes extranjeros.

Enfoque 13: El financiamiento del acogimiento para evitar los acogimientos injustificados (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 13.1

“El dinero sigue al niño”, Ucrania

En común con otros países de la antigua Unión Soviética, el acogimiento alternativo de los niños en Ucrania se brindaba esencialmente en centros residenciales. Para desarrollar entornos de acogimiento en el ámbito familiar o de tipo familiar, la manera por la cual se financiaba la prestación de acogimiento era un obstáculo significativo que había que superar. El acogimiento residencial – además de ser el más fácil de organizar – era financiado por el presupuesto central del Estado, aunque gestionado por las autoridades locales. Las autoridades locales no contaban con la flexibilidad de redirigir los recursos a otras formas de cuidado.

Un elemento importante del Decreto Presidencial 1086 de julio de 2005 sobre las medidas prioritarias para mejorar la protección de la niñez trataba del desarrollo de un “mecanismo para financiar los costos de mantenimiento de los huérfanos y de los niños privados de cuidado parental” utilizando un acogimiento alternativo en un entorno familiar, conocido como “el dinero sigue al niño”. El objetivo fundamental era de proporcionar mayores oportunidades

de financiamiento al acogimiento en ámbitos familiares, en hogares de tipo familiar y en los hogares de guarda.

A medida de que este programa se extendiera de forma experimental, y mientras se consideraba la flexibilidad que introdujo como un primer paso positivo, el Gobierno y sus aliados también se concientizaron respecto de sus límites. En particular, los subsidios están dirigidos a proveedores de acogimiento existentes en vez de ser un medio para alentar respuestas innovadoras y costo-eficientes, y únicamente conciernen a los niños que ingresan a las modalidades alternativas de cuidado, con lo cual no motivan los esfuerzos para mantener, en general, a los niños fuera del sistema de acogimiento alternativo.

En consecuencia, existe actualmente un movimiento conjunto para determinar cómo el sistema de asignación de recursos puede perfeccionarse para responder a estos desafíos.

Para mayor información, véase: www.unicef.org/ceecis/BilsonCarterReportFinal.pdf (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 13.2

Financiar el acogimiento en Camboya

El Gobierno de Camboya intenta reducir la dependencia de las instituciones para los niños que requieren una modalidad alternativa de cuidado y apoya el acogimiento familiar y en entornos comunitarios. El Ministerio de Asuntos Sociales, Veteranos y Rehabilitación de la Juventud promueve el acogimiento en entornos familiares mediante la Política relativa al acogimiento alternativo de los niños y los Estándares mínimos; no obstante, el financiamiento del acogimiento sigue siendo un obstáculo considerable respecto de los donantes locales e internacionales que apoyan las formas residenciales de acogimiento. El Ministerio, con el apoyo de UNICEF, ha elaborado un informe en el cual expresa una serie de recomendaciones para apoyar el sistema de financiamiento que anima al desarrollo de alternativas al acogimiento en instituciones. Los donantes extranjeros han sido informados de los impactos negativos del acogimiento residencial y de las ventajas del acogimiento en ámbitos familiares y comunitarios. El acogimiento familiar y en entornos comunitarios ha sido promovido mediante fuentes

electrónicas, incluyendo blogs en línea y sitios que son visitados a menudo por los turistas, voluntarios y otras partes interesadas, con un cabildeo en contra del “turismo en orfanatos”. Se han desarrollado materiales de cabildeo para varias partes interesadas para explicar los efectos negativos del acogimiento residencial y para promover las iniciativas de apoyo a los entornos en el ámbito familiar y comunitario. Las medidas de protección social han sido ampliadas, incluyendo los programas de transferencias sociales enfocadas en hogares vulnerables, con el objetivo explícito de preservar a la familia y de reinsertar y desinstitucionalizar a los niños. Por último, el gobierno local se ha vinculado con programas de acogimiento en entornos comunitarios y con programas de apoyo escolar, a efectos de ayudar a sensibilizar a las familias respecto de las opciones de apoyo disponibles que les permiten mantener a sus hijos en el hogar.

Para mayor información, véase: A study of attitudes towards residential care in Cambodia [www.crin.org/docs/Study Attitudes towards RC.pdf](http://www.crin.org/docs/Study_Attitudes_towards_RC.pdf) (en inglés)

10b. La inspección y el monitoreo

i. La inspección

Las disposiciones en esta sub-sección que se dedican explícitamente a la inspección son notablemente breves ([§ 128-129](#)). No obstante, esto contradice la importancia crucial de las inspecciones en la garantía de modalidades alternativas de cuidado de calidad para los niños. Sin embargo, las disposiciones suplementan las referencias anteriores a estos deberes en las *Directrices*, en particular el requisito de que los proveedores de acogimiento alternativo estén autorizados por una autoridad competente responsable de la “revisión y el control regulares” de su funcionamiento ([§ 55](#)), y que “la habilitación debería ser [...] revisada periódicamente por [las autoridades competentes]” ([§ 105](#)). Aunque no hay ninguna mención de la “inspección” como tal en estas disposiciones, su rol queda implícitamente reconocido como la base necesaria para este monitoreo y esta revisión.

Además de especificar que todos los proveedores de acogimiento deben ser inspeccionados por oficiales de un organismo público, las disposiciones ([§ 128-129](#)) resaltan tres cuestiones principales:

- La necesidad de efectuar visitas programadas y no anunciadas,
- La necesidad de interactuar con el personal y con los niños,
- La conveniencia de garantizar que los inspectores tengan un rol de supervisión así como de fortalecimiento de las capacidades, cuando sea necesario [[véase Enfoque 14](#)].



Enfoque 14: El desarrollo de sistemas fiables y responsables de autorización e inspección

VISIÓN GENERAL

Para que los Estados determinen el alcance del cumplimiento de su obligación de “garantizar[] [...] otros tipos de cuidado” (Artículo 20.b de la CDN, reiterado en [§ 5](#)) – y de tal forma que respete los derechos de los niños establecidos en la Convención – deben de contar con unos conocimientos exhaustivos de donde se proporciona este cuidado y de cual es la calidad del mismo.

Dos sistemas son fundamentales para adquirir este conocimiento:

- Un sistema fiable de autorización obligatoria para todos los proveedores no estatales,
- Un sistema de inspección que supervise el cumplimiento con los estándares, de manera continua, en todos los centros y agencias – tanto del Estado como no estatales.

En muchos países, muchos o la mayoría de los proveedores privados operan sin haber sido debidamente autorizados. A veces, no existe ningún órgano efectivo de inspección. En estos casos, las autoridades no tienen conocimiento del número de niños en modalidades alternativas de cuidado en su país, y aun menos la justificación para su acogimiento en las mismas y la calidad del cuidado que reciben. A la luz de esta realidad y de sus implicancias para la protección de la niñez, los autores de las *Directrices* han prestado una atención particular al enfatizar los requisitos para la autorización e inspección.

Autorización: El hecho que las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la prestación de acogimiento deberían estar “debidamente habilitadas” es un principio general de las *Directrices* ([§ 5](#)). La autorización de todas las entidades y personas que prestan acogimiento debería ser concedida por “servicios de asistencia social u otra autoridad competente” ([§ 105](#)) con base en un conjunto establecido de criterios para evaluar la idoneidad del proveedor para funcionar ([§ 55](#)).

Los criterios centrales a tomar en cuenta son necesariamente amplios. Incluyen una declaración por escrito de los fines, objetivos y responsabilidades del proveedor ([§ 73, 105](#)); el funcionamiento; las cuestiones del personal; las condiciones del acogimiento; y la gestión financiera ([§ 105, 106](#)). Incluso cuando existen criterios de autorización, se enfocan demasiado a menudo en las condiciones materiales del acogimiento, con pocas referencias a cuestiones como el tratamiento, la protección, el contacto con la familia, y las cualificaciones del personal.

El intento aquí es de resaltar la importancia de garantizar que todas las áreas incluidas en las *Directrices* y la CDN formen parte del proceso de evaluación ([§ 73](#)). La implicancia clara es que la autorización para funcionar requiere mucho más que una forma de registro, lo cual es a menudo la norma en la práctica. Las exigencias esperadas del proveedor deben ser de amplio alcance, estrictas y aplicadas sistemáticamente.

Inspección: Cada autorización inicial para prestar acogimiento alternativo está sujeta a “la revisión y el control regulares” por parte de la autoridad competente ([§ 55, 105](#)). Lo que esto significa en la práctica es que los resultados de las “inspecciones frecuentes” de los servicios o centros de acogida del proveedor deberían ser revisados por la “autoridad pública determinada” ante la cual el proveedor es responsable ([§ 128](#)). El garantizar que las inspecciones se efectúen rigurosamente, minuciosamente y éticamente puede estar lleno de obstáculos. Una preocupación particular es el nivel de remuneración de los inspectores que, dados los recursos disponibles de algunos proveedores, puede dejarlos vulnerables a la influencia. La inversión en la garantía de un monitoreo efectivo debe tomar en cuenta este riesgo.

Enfoque 14: El desarrollo de sistemas fiables y responsables de autorización e inspección (continuación)

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 20, 55, 71, 73, 128, 129

La evaluación, la autorización y la inspección periódica de todos los proveedores formales de modalidades alternativas de cuidado son fundamentales para garantizar respuestas apropiadas y de alta calidad.

La política nacional debería:

Exigir el registro y la evaluación de todos los proveedores y los servicios no estatales de acogimiento

- Convertir el registro de la intención de brindar modalidades alternativas formales de cuidado de los niños en una obligación legal explícita para todas las personas o entidades que pretenden hacerlo ante una autoridad competente designada, asegurando que tal registro no equivalga a una autorización para operar,
- Prever medidas punitivas severas para cualquier persona o entidad que preste acogimiento formal no registrado o que únicamente opere basándose en este registro,
- Contar con una lista exhaustiva de condiciones que los solicitantes deben cumplir para operar, incluyendo una confirmación escrita de los objetivos del solicitante, una evidencia verificada de las cualificaciones pertinentes y de la idoneidad ética, de la capacidad de selección y de supervisión de cuidadores apropiados, la habilidad de garantizar el bienestar material y psico-social de los niños, el acuerdo para promover y facilitar el contacto de los niños con su familia y su reinserción siempre que sea posible, y una garantía de la voluntad de cooperar plenamente y sistemáticamente con la autoridad competente designada,
- Determinar que la forma propuesta de prestación de acogimiento es necesaria y que se inscribe en la política nacional en materia de modalidades alternativas de cuidado de los niños, incluyendo su estrategia de desinstitucionalización,
- Prever el rechazo de cualquier solicitud que no cumpla con estas condiciones y/o que contravenga el requisito de que los proveedores de cuidado no deberían estar motivados por consideraciones políticas, religiosas o económicas.

Exigir que todos los servicios y los proveedores no estatales consigan una autorización para funcionar

- Convertir en una obligación legal explícita para todas las personas o entidades que brinden modalidades alternativas formales de cuidado de los niños el haber sido debidamente autorizadas para hacerlo después de haber cumplido con las condiciones de la evaluación,
- Prever medidas punitivas severas respecto de cualquier persona o entidad que proporcione acogimiento formal sin la necesaria autorización,
- Exigir que estos servicios y proveedores de acogimiento soliciten la re-autorización después de una inspección en intervalos apropiados, por ejemplo, cada dos años.

Establecer un mecanismo efectivo de inspección de todos los proveedores y los servicios del Estado y no estatales

- Garantizar que haya un organismo oficial designado responsable de llevar a cabo inspecciones tanto no anunciadas como periódicas de todos los servicios y centros que brinden modalidades alternativas formales de cuidado a los niños, tanto estatales como no estatales,
- Definir sus responsabilidades, incluyendo la revisión minuciosa del cumplimiento por parte del proveedor con los requisitos de la política nacional en materia de protección y del bienestar de los niños en modalidades alternativas formales de cuidado así como, en el caso de proveedores no estatales, con sus condiciones de autorización,
- Garantizar que el organismo de inspección tenga un estatus reconocido y el financiamiento adecuado para visitar todos los servicios y centros, y cuente con el personal apropiado para llevar a cabo sus tareas, incluyendo una formación para consultar directa y apropiadamente a los niños en los entornos de acogimiento alternativo,
- Estipular las condiciones laborales, incluyendo la remuneración, que permita y motive a los inspectores en el cumplimiento efectivo y objetivo de sus roles,
- Contar con un canal reconocido y efectivo para que los informes de inspección sean entregados y considerados y para que se tomen acciones cuando sea necesario,
- Hacer que la re-autorización de los proveedores no estatales de acogimiento esté supeditada a la satisfacción de los criterios de inspección.

Enfoque 14: El desarrollo de sistemas fiables y responsables de autorización e inspección (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 14.1

El programa para la supervisión de los centros para niños, México

Ha habido preocupaciones en México respecto del bienestar y de la protección de los niños en modalidades alternativas de cuidado, inicialmente provocadas por el desconocido destino de varios niños que desaparecieron de un centro de acogida privado en la Ciudad de México. La Comisión de Derechos Humanos local emitió varias observaciones y recomendaciones haciendo un llamado para un seguimiento más adecuado de los niños en modalidades alternativas de cuidado por parte de las autoridades así como para un sistema eficiente de registro y supervisión del acogimiento alternativo. En consecuencia, el gobierno local de la Ciudad de México creó un programa para la supervisión de los centros de acogida de niños, que involucra a las agencias con competencia local incluyendo: la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de Justicia y la Fiscalía especializada en materia de protección de los niños, la autoridad en materia de bienestar social y la organización paraguas de las organizaciones de la sociedad civil.

La iniciativa pretendió verificar que los centros de acogida de niños estuvieran operando de conformidad con los estándares exigidos, identificar las irregularidades en su funcionamiento y profesionalizar el cuidado brindado en estos centros. A la fecha, el programa ha evaluado el acogimiento y los servicios proporcionados por los centros de acogida de niños y ha desarrollado un registro de todos los centros de acogida de niños y de todos los niños y adolescentes que se encuentran en estas instituciones. Además, ahora pretende utilizar esta información para sugerir posibles mejoras en la prestación de las modalidades alternativas de cuidado y para desarrollar una legislación que proporcione reconocimiento legal y sustentabilidad al mecanismo de supervisión de los centros de acogida de niños. También se han desarrollado herramientas profesionales y estándares técnicos, con la asistencia técnica de UNICEF en México.

Para mayor información, véase: Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos local: www.cdhdh.org.mx/images/pdfs/recomendaciones/2009/R200904.pdf y <http://portaldic10.cdhdh.org.mx/index.php?id=sere0409>

PRÁCTICA PROMETEDORA 14.2

El método RAF para la garantía de la calidad en los entornos residenciales para los niños, Israel

La iniciativa RAF (Regulación, Evaluación y Seguimiento, por sus siglas en inglés) ha sido implementada por el Ministerio de Asuntos Sociales para mejorar la calidad del acogimiento. Esta implica un elemento de inspección externa con un enfoque interno de garantía de la calidad. Desarrollado en Israel, el RAF es un método de regulación e inspección cuyo objetivo es mejorar la calidad del acogimiento proporcionado por un centro o un servicio mediante el uso de un método objetivo, sistemático y uniforme de regulación. Se ha implementado en 85 entornos residenciales que acogen a 5.000 niños y adolescentes entre las edades de 6 y 18 años, con vistas a mejorar la calidad del cuidado – y finalmente la calidad de vida – de los niños que se encuentran en ellos. El RAF utiliza un enfoque de “rastreo”, en el que un conjunto de problemas o condiciones bien definidos, que caracterizan los residentes en un entorno, sirve de indicadores para la evaluación de la calidad del acogimiento. Los ejemplos de indicadores incluyen el bajo nivel de éxito en la escuela, la agresión, la depresión y la ansiedad. Además, hay una serie de indicadores completos diseñados para verificar el funcionamiento de la institución en su conjunto.

Estos indicadores son de naturaleza más general e incluyen, por ejemplo, la seguridad, el personal y la alimentación. La información es recolectada por inspectores a nivel personal e institucional, con un fuerte énfasis en el uso del cliente como una fuente clave de información, junto con entrevistas del personal, la documentación y la observación. El proceso de monitoreo cuenta con siete etapas principales y sigue un ciclo de regulación. Los datos del RAF han servido de base para un plan de tratamiento estructurado para cada niño y existe evidencia de una mejora en la calidad del acogimiento y en el bienestar de los niños. Además, el impacto del RAF ha sido demostrado en una mejora en los procedimientos de trabajo, en los procesos de toma de decisiones y en las cualificaciones personales.

Para mayor información, véase: Zemach-Marom, T. (2008). The Relationship Between Research and Practice in Implementing the RAF Method for Quality Assurance in Residential Settings in Israel. En R.J. Chaskin and J. Rosenfield (eds) Research for Action: Cross National Perspectives on Connecting Knowledge, Policy and Practice for Children, Oxford: Oxford University Press. www.books.google.co.uk/books?isbn=0195314085 (en inglés)

Enfoque 14: El desarrollo de sistemas fiables y responsables de autorización e inspección (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 14.3

Los estándares mínimos para el acogimiento residencial y en hogares de guarda en Namibia

Para fortalecer los servicios de acogimiento alternativo para niños vulnerables con necesidad de protección, cuidado y apoyo en Namibia, se efectuó una evaluación de las modalidades alternativas de cuidado en 2008. Esta identificó altos números de niños en acogimientos no regulados. En consecuencia, se introdujeron Estándares de Acogimiento Residencial de Niños (*Residential Child Care Standards*) para garantizar que estándares mínimos estuvieran establecidos para todos los centros de acogimiento residencial en el país y para permitir su registro y monitoreo. Estos abordaron cuestiones como la gestión y el personal, el inmueble, la administración y las finanzas, así como distintos aspectos de la prestación de acogimiento, incluyendo el ingreso, la participación, el registro de expedientes, la salud, la educación, el egreso de la modalidad alternativa de cuidado y el apoyo durante el período posterior al acogimiento. Se llevó a cabo una

formación en todo el país con ONGs y trabajadores sociales gubernamentales, y se formó un grupo de trabajo para facilitar la implementación. También se desarrollaron unos estándares mínimos para los hogares de guarda y las ONGs y los trabajadores sociales también fueron capacitados sobre estos. Estos estándares incluyen directrices para los hogares de guarda, un manual de formación del trabajo social para evaluar a posibles guardadores familiares, una guía de trabajo para la capacitación de los futuros padres en hogares de guarda, un manual para capacitar a los futuros padres en hogares de guarda, y un conjunto de herramientas para apoyar a grupos de padres en hogares de guarda. También se apoyó al Ministerio para establecer una base de datos de posibles proveedores de servicios de hogares de guarda y de niños en los mismos.

Para mayor información, véase: www.namchild.gov.na/index.php (en inglés)

ii. El monitoreo

El rol de monitoreo cubierto por el [§ 130](#) en esta subsección de las *Directrices* no está vinculado directamente con el de “revisión [...] regular[]” ([§ 55](#)) o con la función de inspección ([§ 128-129](#)) como tales. Se enfoca en garantizar que exista un organismo independiente pero oficialmente designado, cuyos estatutos, naturaleza, recursos y mandato correspondan a los criterios establecidos en los llamados “[Principios de París](#)”. Estos principios fueron aprobados por la AGNU en 1993 y conciernen a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos – el ejemplo mejor conocido es la oficina del ombuds.

Con respecto a las modalidades alternativas de cuidado, las funciones de este organismo de monitoreo establecidas en las *Directrices* reflejan algunas de las que se encuentran en los “Principios de París”. No obstante, tres puntos adicionales significativos son resaltados respecto de su funcionamiento, incluyendo la necesidad de que el organismo sea accesible, y el requisito según el cual los niños pueden ser consultados en condiciones de privacidad. El tercer punto es de particular interés porque resalta la necesidad de que el organismo

de monitoreo tenga en cuenta, al momento de emitir recomendaciones al gobierno en materia de políticas, “las principales conclusiones de los estudios” en el ámbito de las modalidades alternativas de cuidado así como en los ámbitos más amplios del bienestar y del desarrollo infantil.

Aunque las funciones de tal organismo de monitoreo son de gran importancia, es esencial distinguir entre estas y la función igualmente importante de monitoreo que le incumbe al servicio de inspección.

A la par, el “mecanismo de control” en el [§ 130](#) no es el mismo que el “mecanismo conocido, eficaz e imparcial mediante el cual [los niños] pued[e]n notificar sus [quejas o inquietudes](#)”, mencionado en el [§ 99](#). El mecanismo en aquel caso es un “primer punto de llamado” en el centro o a nivel local. El mecanismo de monitoreo descrito en el [§ 130](#) es una estructura nacional (aunque, idealmente, con alcance regional y local para hacerlo accesible) que puede ser contactada, por ejemplo, si un acercamiento a este primer punto de llamado se considera imposible o insatisfactorio en sus resultados.

LA PRESTACIÓN DE ACOGIMIENTO EN EL EXTRANJERO Y EN SITUACIONES DE EMERGENCIA



En este capítulo encontrará:

11a. Brindar acogimiento a los niños fuera de su país de residencia habitual

- i. El acogimiento de un niño para su cuidado en el extranjero
- ii. La prestación de acogimiento a un niño que ya se encuentra en el extranjero

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS:

La prestación de acogimiento a los niños fuera de su país de residencia habitual

11b. Brindar acogimiento alternativo en situaciones de emergencia

Enfoque 15: La prestación de acogimiento alternativo en situaciones de emergencia

- Implicancias para la elaboración de políticas
- Prácticas prometedoras:
 - Estudio de caso 1: Después del golpe del desastre: Transformando la protección de la niñez en Aceh, Indonesia
 - Estudio de caso 2: El Programa en Ruanda del *International Rescue Committee*, Ruanda



Contexto: Comprendiendo las *Directrices*

Hasta este punto, las *Directrices* amplían la CDN y otros instrumentos para proporcionar orientaciones más específicas para la política y la práctica. Por el contrario, las Partes VIII y IX de las *Directrices* cubren situaciones que ya son el sujeto de consideraciones detalladas. Estas Partes son, por lo tanto, más un resumen de estándares y principios internacionales existentes que el desarrollo de nuevas orientaciones.

A la luz de lo anterior, se abordan conjuntamente en este manual, sin un examen más detallado de algunas cuestiones mediante los cuadros de “Enfoque”. Se invita a los usuarios a consultar los instrumentos pertinentes y la documentación relacionada según sea requerido.

11a. Brindar acogimiento a los niños fuera de su país de residencia habitual

La prestación de acogimiento alternativo ha tenido que enfrentarse a los desafíos que resultan de la rápida expansión del desplazamiento transfronterizo en décadas recientes. Como tal, era importante dedicar una sección de las *Directrices* a las dos facetas de esta cuestión: los niños

que son enviados al extranjero para su acogimiento, y los niños que requieren acogimiento cuando ya se encuentran en el extranjero.

Las *Directrices* utilizan el término “país de residencia habitual” ([§ 137](#), [140](#)) para garantizar que el criterio de aplicación de estas disposiciones se fundamente en el lugar en el que el niño ha vivido de manera voluntaria hasta la fecha. En la mayoría de los casos, esto también es el lugar al que el niño regresará. No obstante, esto no se considera como una condición absoluta para determinar la “residencia habitual” en un determinado momento. En vez de ello, la consideración primaria se presta a la situación actual, más que a los planes para el futuro.

Es importante observar la referencia al [Convenio de La Haya de 1996](#) ([§ 139](#)). Este tratado establece la división de responsabilidades en materia de protección de la niñez entre los dos Estados involucrados en cualquier caso transfronterizo. Significativamente, prescribe las medidas de protección que deben, pueden o no pueden ser decididas por el Estado cuando un niño ha sido enviado o ha llegado.

Desafortunadamente, la referencia a este Convenio de 1996 en las *Directrices* se encuentra bajo el “acogimiento [...] en el extranjero”, mientras que también brinda **orientaciones y obligaciones centrales esenciales** para la segunda categoría (el acogimiento de niños que ya se encuentran en el extranjero). Su aplicabilidad – y el cabildeo para su ratificación, donde aun es necesario – es, por tanto, **fundamental para garantizar los derechos del niño que se encuentra fuera de su país de residencia habitual, por cualquier razón.**

i. El acogimiento de un niño para su cuidado en el extranjero

Varios arreglos de acogimiento alternativo – incluyendo el acogimiento informal por familiares – se deciden para los niños en el extranjero. Una de las principales razones por las cuales se aborda esta cuestión en las *Directrices*, sin embargo, fue la de tratar las preocupaciones relativas a las iniciativas de “hospedaje” internacional a corto plazo o de “acogimiento temporal de descanso”. Los programas de este tipo, que implican una estancia de varias semanas con una familia voluntaria en el extranjero, son organizados con frecuencia con pocas garantías y sin supervisión, en particular en términos de garantizar la idoneidad de las familias anfitrionas. Esta es la primera vez que ha habido un intento de tratar esta cuestión en un instrumento internacional de establecimiento de estándares.

En primer lugar, se reafirma que las *Directrices* en su conjunto deberían aplicarse en este tipo de situaciones ([§ 137](#)). Luego, además de instar la designación de un organismo responsable de garantizar el respeto de tales garantías, las *Directrices* también exigen que se asegure un seguimiento de este tipo de visitas ([§ 138](#)). Este es un requisito crucial. Invariablemente, los niños afectados viven en situaciones de privación o en otras circunstancias difíciles en su país de residencia habitual: pobreza familiar, acogimiento en instituciones o incluso situaciones de conflicto armado. Demasiado a menudo, se presta poca atención a ayudar a estos niños a reajustarse a una “vida normal” después de la experiencia de comodidad material relativa en un entorno seguro. La falta de atención a esta cuestión puede resultar en problemas significativos de comportamiento y psicológicos y, en casos extremos, en una ruptura en las relaciones intra-familiares. Es, por tanto, un componente fundamental de cualquier programa de acogimiento temporal planeado en el extranjero.

ii. La prestación de acogimiento a un niño que ya se encuentra en el extranjero

A diferencia de la prestación de acogimiento formal o informal planeado en el extranjero, esta sub-sección ([§ 140-152](#)) trata de la necesidad más común de asegurar el acogimiento alternativo de un niño no acompañado o separado que se encuentra fuera de su país de residencia habitual. Incluye a los niños en una amplia gama de situaciones, incluyendo a los refugiados y solicitantes de asilo, los migrantes en situación irregular, y las víctimas de trata, sustracción y otras formas de migración forzada.

Puesto que esta cuestión ya cuenta con amplio reconocimiento, los autores de las *Directrices* pudieron inspirarse de una serie de instrumentos internacionales y documentos políticos existentes, desde el Convenio de La Haya de 1996 anteriormente mencionado hasta las [Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño](#) (2008). Las *Directrices* exigen que la prestación de modalidades alternativas de cuidado en estos casos tome en cuenta las características y la experiencia individual de cada niño ([§ 142](#)). Los demás sentidos de estas disposiciones son que estos niños no deberían ser detenidos ni castigados en relación con su presencia en el país. Deberían ser asesorados y asistidos sistemáticamente con respecto a los procedimientos de identificación de la solución más apropiada para ellos y se debería obtener toda la información posible para fundamentar la toma de decisiones al respecto. Por último, no deberían ser regresados a su país de residencia habitual, excepto si existen suficientes garantías en relación con su seguridad y los arreglos de cuidado en el mismo.

En gran medida, la disposición final de esta sub-sección ([§ 152](#)) estipula que las medidas de acogimiento definitivo en el país anfitrión, como la adopción o la *kafala*, nunca deberían plantearse antes de que se hayan agotado todos los esfuerzos para buscar a la familia o a los cuidadores principales.

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

La prestación de acogimiento a los niños fuera de su país de residencia habitual

Directrices: § 137-152

Los niños que son enviados al extranjero para su acogimiento, y aquellos que requieren acogimiento cuando ya se encuentran en el extranjero, necesitan el acceso a un apoyo y a unos servicios de conformidad con los derechos y las necesidades de los demás niños. No obstante, tienen necesidades particulares que deberían ser tomadas en cuenta por la política nacional.

La política nacional debería:

Garantizar que se cumplan las responsabilidades internacionales

- Ratificar el [Convenio de La Haya de 1996](#) (cuando aun no lo ha sido), el cual describe las responsabilidades en materia de protección de la niñez entre los dos países,
- Garantizar que todas las políticas y todos los servicios para el acogimiento de los niños en el extranjero sean conformes al Convenio de La Haya de 1996 así como a otros instrumentos internacionales como las [Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño](#) (2008),
- Garantizar que las *Directrices* sean el fundamento de todas las políticas y todos los servicios para los niños en el extranjero que ya se encuentran en, o que requieren, acogimiento alternativo,
- Identificar la agencia responsable de los estándares de cuidado para cada niño que se encuentra en el extranjero. Esta agencia debería contar con experiencia en la promoción de estándares de cuidado para todos los niños.

Promover los derechos de los niños

- Promover la concientización acerca de los derechos y de las necesidades de los niños que se encuentran en el extranjero entre todos los cuidadores y profesionales apropiados,
- Estipular que los niños tengan el derecho a ser escuchados en todos los asuntos que les afectan, de conformidad con las buenas prácticas de las modalidades alternativas de cuidado y con las *Directrices*,
- Garantizar que los niños reciban informaciones y conozcan sus derechos,
- Brindar a los niños el acceso a un adulto independiente de confianza, que puede proporcionarles apoyo así como cualquier representación legal sin costo que se requiera,

- Exigir de las agencias que faciliten la comunicación entre los niños y sus familias, para apoyar la reinserción o para preservar el contacto cuando la reinserción no es posible,
- Garantizar la disponibilidad de apoyo para todos los niños, sin discriminación ni estigmatización, tomando en cuenta los orígenes étnicos, culturales y sociales del niño,
- Proporcionar el acceso a los servicios de salud, educación, juego y otros a los niños para que puedan acceder a los mismos derechos que los demás niños,
- Apoyar los derechos de los niños a participar, proporcionando el acceso a un traductor y otro tipo de apoyo, si se requiere, para que un niño pueda comunicar y comprender las comunicaciones en su idioma de preferencia.

Proteger a los niños que se encuentran en el extranjero

- Garantizar que los niños que llegan no acompañados, separados o son víctimas de trata sean acogidos en entornos apropiados para los niños y que no sean privados de su libertad únicamente con base en su presencia en el país,
- Asegurar que los oficiales que tengan contacto con niños, como los de aduanas, migración y fronteras, sean capacitados para responder a las necesidades de los niños de manera sensible,
- Exigir el nombramiento de un tutor legal para los niños lo más pronto posible, de conformidad con la práctica respecto de todos los niños que requieren cuidado y protección. El tutor debería tener el conocimiento y la comprensión de las necesidades específicas de los niños que se encuentran en el extranjero,
- Exigir que las agencias de bienestar infantil registren y realicen evaluaciones minuciosas de las necesidades del niño lo más pronto posible y en colaboración con otras, incluyendo a los sectores de salud y de educación,
- Exigir que las agencias de bienestar infantil busquen la documentación del país de residencia habitual del niño, para llevar a cabo una evaluación de las necesidades del niño,
- Exigir la existencia de procesos de búsqueda de la familia del niño, con profesionales capacitados para llevar a cabo esta búsqueda. Esto debería ocurrir en cuanto el niño ingrese a la modalidad alternativa de cuidado,
- Exigir que se lleven a cabo evaluaciones apropiadas de los riesgos antes de regresar a los niños a su país de origen o al cuidado de otros familiares cuando sea posible,
- Proporcionar liderazgo en cooperación con otros países para garantizar que se satisfagan las necesidades de los niños.

11b. Brindar acogimiento alternativo en situaciones de emergencia

Mientras que las *Directrices* en su conjunto son aplicables en situaciones de desastre natural o causado por el hombre ([§ 153](#)), se deben tratar algunas preocupaciones relativas al acogimiento alternativo de los niños en estas circunstancias. Además, puede haber confusión respecto de las responsabilidades y competencias de aquellos que operan en situaciones posteriores a un desastre. Invariablemente, un personal que habitualmente no se enfrenta a cuestiones o a la toma de decisiones relativas a la protección de la niñez está involucrado en los esfuerzos posteriores al desastre, donde a menudo está sujeto a una autoridad, supervisión y orientación mínimas. Las disposiciones de las *Directrices* que hacen una referencia específica a las situaciones de emergencia ([§ 153-167](#)) intentan asistir a todos aquellos implicados en la protección de la niñez en emergencias.

Como lo han demostrado las iniciativas en situaciones de desastre, tanto antes como después de la aprobación de las *Directrices*, los riesgos vinculados con respuestas altamente inapropiadas a la situación de los niños identificados sin cuidado parental en estas circunstancias son graves, frecuentes y generalizados. Desde el inicio, esta sección de las *Directrices* trata algunos de los problemas más básicos y atroces ([§ 154](#)):

- las intervenciones por parte de personas y organismos sin experiencia ni cualificaciones,
- el recurso al acogimiento residencial en vez de a los arreglos en ámbitos familiares,
- los desplazamientos transfronterizos injustificados;
- el rechazo de la promoción y de la facilitación de la búsqueda familiar.

En particular, cabe observar aquí las referencias al **acogimiento residencial** ([§ 154.c & d](#), [156.b](#)). En el contexto de emergencia, las *Directrices* toman una perspectiva mucho más fuerte respecto del uso del acogimiento residencial que en su consideración a nivel general (particularmente [§ 21-23](#)). Por ello, en este caso especial, existe una prohibición indiscutible de la creación de nuevos centros a largo plazo. Este enfoque radical se fundamenta ampliamente en la experiencia de actores no estatales extranjeros que llegan a una zona de desastre con la intención y los recursos para establecer un centro de acogimiento residencial, independientemente de las políticas existentes. En las peores instancias, pueden ulteriormente rehusarse a cooperar en, o incluso obstaculizar, los esfuerzos de reinserción familiar en nombre de los niños bajo su cuidado.

Como parte de los esfuerzos para **prevenir la separación familiar** en estas circunstancias, las *Directrices* resaltan

la necesidad de garantizar que el trabajo de ayuda humanitaria se enfoque en la asistencia a las familias en vez de únicamente prestar ayuda a los niños ([§ 155](#), [156.a](#)).

Además de reafirmar la prioridad al apoyo a la intervención comunitaria y a la promoción y al monitoreo del acogimiento alternativo en entornos familiares en la comunidad del niño, la sub-sección relativa a los arreglos de acogimiento en situaciones de emergencia ([§ 157-161](#)) aborda dos cuestiones de particular preocupación:

De conformidad con las orientaciones internacionales relativas a las **evacuaciones** (véase [CICR \(2004\), págs. 24-26](#)), las *Directrices* advierten que el desplazamiento transfronterizo de los niños debe realizarse únicamente por razones médicas o de seguridad imperiosas. Incluso entonces, solo puede ocurrir cuando el niño es acompañado de un familiar o de un cuidador conocido, y con planes concretos para el regreso al país de residencia habitual ([§ 160](#)). No debería haber ninguna evacuación o desplazamiento que no pueda justificarse por eventos inminentes o reales de amenaza a la vida, y que ocurran sin la debida preparación y planeación – por ejemplo, que se haya prestado atención a la verificación del estatus familiar y a la garantía de que toda la documentación necesaria haya sido juntada. Esta norma, por tanto, proscribe, entre otras cosas, las medidas ágiles en situaciones posteriores a los desastres para llevar a los niños hacia la adopción a un país de recepción, un fenómeno que sigue siendo una preocupación considerable.

Las *Directrices* también tratan de las medidas de acogimiento “estables y definitivas”, como la adopción y la *kafala*, que pueden considerarse **si los esfuerzos de reunificación familiar han fallado** ([§ 161](#)). El término “adopción” no se encuentra restringido, por lo que puede significar nacional e internacional. Otras opciones de acogimiento a largo plazo pueden considerarse cuando una solución como esta no es factible. El punto crucial aquí es que se debe de asignar suficiente tiempo, y hacer buen uso de él, para garantizar que no exista ninguna posibilidad razonable de que el niño pueda reintegrarse a su familia. El período necesario puede ser de hasta dos años en algunas circunstancias.

Por último, la sub-sección relativa a la “localización de la familia y reintegración en el medio familiar” es un resumen de las condiciones principales establecidas en orientaciones más detalladas (como las [Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niños y niñas no acompañados y separados](#) y [The lost ones: emergency care and family tracing for separated children from birth to five years](#)), respecto de la manera por la cual los esfuerzos de búsqueda y de reintegración familiar deberían efectuarse.

Enfoque 15: La prestación de acogimiento alternativo en situaciones de emergencia

IMPLICANCIAS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Directrices: § 153-167

En situaciones de emergencia, las familias deberían ser apoyadas para permanecer juntas. No obstante, en algunos casos, los niños pueden requerir acogimiento alternativo, que debería prestarse de conformidad con las *Directrices*. Los desafíos que son inherentes a las situaciones de emergencia no deberían socavar el derecho de los niños a la satisfacción de sus derechos y necesidades.

En este caso, las implicancias en materia de política son aplicables al Estado y también a toda entidad extranjera o internacional que asuma la responsabilidad en ausencia efectiva de autoridades nacionales. La política debería:

Proporcionar liderazgo en la planeación y coordinación del acogimiento de emergencia

- Garantizar que se puedan establecer planes nacionales para la coordinación y la supervisión del apoyo a los niños y a las familias en situaciones de emergencia,
- Cumplir con la orientación internacional relativa a las evacuaciones y otras orientaciones y protocolos internacionales, en particular para evitar el desplazamiento transfronterizo de los niños, excepto en situaciones imperiosas ([§ 160](#)),
- Estipular explícitamente que la ayuda humanitaria debería enfocarse en las familias para que estas no sean separadas y que los niños puedan permanecer con sus padres y su familia ampliada, siempre que sea posible,
- Establecer mecanismos para proporcionar un apoyo integral a las familias y a las comunidades,
- Supervisar y realizar el registro de los niños, para facilitar la reunificación con las familias. Esta información debería ser confidencial,
- Exigir que todas las organizaciones que apoyen a los niños y a las familias en emergencias adhieran a las *Directrices*, de conformidad con los derechos y las necesidades de todos los niños,
- Garantizar que se establezca una gama de opciones de cuidado para los niños que requieren acogimiento alternativo, con una preferencia por el acogimiento en el ámbito familiar en la comunidad,
- Estipular específicamente que el acogimiento residencial únicamente puede preverse como una medida temporal, con una prohibición respecto del establecimiento de centros de acogida a largo plazo,

- Permitir la consideración de opciones de acogimiento alternativo cuando los niños no pueden reunirse con sus familias. Una respuesta definitiva, como la adopción o la *kafala*, debería considerarse únicamente después de un período razonable cuando no exista una posibilidad realista de reunificación familiar.

Garantizar el cumplimiento de los derechos y de las necesidades de los niños

- Exigir que se obtengan las opiniones de los niños, de conformidad con todos los servicios de modalidades alternativas de cuidado,
- Exigir que los hermanos permanezcan juntos y que se lleven a cabo esfuerzos arduos para mantener a los niños en contacto con sus familias ampliadas y sus comunidades,
- Asegurar que un apoyo esté disponible para todos los niños, sin discriminación, tomando en cuenta los orígenes étnicos, culturales y sociales del niño,
- Proporcionar a los niños el acceso a los servicios de salud, de educación, de juego y otros, a efectos de que puedan acceder a los mismos derechos que los demás niños y tan pronto como sea posible en el período posterior a la emergencia.

Exigir un apoyo experimentado y experto por parte de las organizaciones

- Garantizar que todas las agencias y organizaciones tengan la experiencia y estén equipadas para responder a las situaciones de emergencia con personal capacitado y experimentado en situaciones de emergencia,
- Exigir el establecimiento de procedimientos de protección de la niñez, a efectos de que los niños estén protegidos en contra del abuso, de la explotación y del daño,
- Exigir el establecimiento de procesos para buscar a la familia de un niño, con profesionales capacitados para llevar a cabo la búsqueda y para apoyar la reunificación de las familias. Esto debería ocurrir en cuanto el niño ingrese a la modalidad alternativa de cuidado,
- Exigir de las agencias que faciliten la comunicación entre los niños y sus familias para apoyar la reinserción o el mantenimiento del contacto cuando la reinserción no es posible.

Enfoque 15: La prestación de acogimiento alternativo en situaciones de emergencia (continuación)

PRÁCTICA PROMETEDORA 15.1

Después del desastre: Transformando la protección de la niñez en Aceh, Indonesia

Cuando el tsunami ocurrió a finales del 2004, el impacto sobre los niños en Aceh, una de las áreas más pobres de Indonesia, fue inmediato. UNICEF estimó que hasta 15.000 niños fueron separados de sus familias, con la gran mayoría de ellos acogidos rápida y espontáneamente por vecinos, amigos y familias ampliadas.

El gobierno indonesio reaccionó firmemente, emitiendo una serie de políticas para prevenir más separaciones de niños de sus familias, incluyendo una prohibición de las adopciones, restricciones de viaje y el despliegue de policías en puertos de salida como los aeropuertos y los puertos marítimos para prevenir que los niños sean llevados. Como parte de esta respuesta de emergencia, el personal del gobierno y de la sociedad civil fueron movilizados para llevar a cabo la búsqueda y la reunificación familiar, mediante las cuales 2.853 niños fueron registrados y el 82 % fue acogido en familias. Las agencias humanitarias también trabajaron con el gobierno para desarrollar un sistema estructurado de monitoreo y de apoyo familiar y para cabildear en contra de la institucionalización. Según una evaluación reciente, estas respuestas iniciales de emergencia han evolucionado hacia servicios sustanciales de protección de la niñez en Aceh, con el apoyo de las agencias internacionales para ayudar

a “abrir el camino a nuevas políticas y prácticas de cuidado y acogimiento de los niños, incluyendo un distanciamiento en la política gubernamental del apoyo único a los “orfanatos” como una opción de acogimiento de los niños hacia un apoyo sustancial a las familias vulnerables para prevenir las separaciones de los niños y sus familias”.

Los componentes claves de la transformación en materia de protección de la niñez en Aceh incluyen: el establecimiento de una unidad de protección de la niñez en el Ministerio de Asuntos Sociales de Aceh y de organismos de protección de la niñez en los sub-districtos; la revisión de las leyes y políticas relativas a la protección de la niñez, incluyendo la promoción/regulación del acogimiento en el ámbito familiar para los niños sin cuidado parental; un aumento en el número de trabajadores sociales y del personal en el ámbito de la protección de la niñez que estén capacitados y un gran incremento en las asignaciones gubernamentales a la protección de la niñez y al bienestar social.

Para mayor información, véase: *Misguided Kindness: Making the right decisions for children in emergencies* www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/misguided-kindness-making-the-right-decisions-for-children-in-emergencies (en inglés)

PRÁCTICA PROMETEDORA 15.2

El Programa en Ruanda del *International Rescue Committee*, Ruanda

La separación a largo plazo entre un niño y su familia por un conflicto crea una serie de desafíos para los programas de reunificación familiar – los niños acogidos en instituciones pueden institucionalizarse y estar mal preparados para la vida comunitaria. Las familias también cambian, tanto como consecuencia de las circunstancias posteriores al conflicto como por la reconstrucción familiar. El Programa del *International Rescue Committee* en Ruanda desarrolló un programa de reintegración y de reunificación familiar para los niños no acompañados. Su objetivo fue el de reunir/reinsertar a los niños que vivían en centros para niños no acompañados con sus familias o comunidades, y de elaborar *Directrices* nacionales y estrategias de implementación.

En 1999, el programa de reunificación del *International Rescue Committee* introdujo nuevas formas para documentar y buscar a los “niños imposibles de buscar”, y en 2000, diseñó un proyecto innovador de reunificación en la comunidad para los niños cuyo acogimiento era difícil. En consecuencia, 736 niños fueron reunidos / reinsertados a sus familias. Aunque son menores a los altos números logrados en los primeros años, estas cifras son significativas porque representan los casos más difíciles, que efectivamente se consideraban cerrados a raíz de intentos fallidos, por parte de otras agencias, de búsqueda o reunificación de las familias.

Para mayor información, véase: www.rescue.org/where/rwanda (en inglés)

CERRANDO LA BRECHA ENTRE LA INTENCIÓN Y LA REALIDAD



En este capítulo encontrará:

12a. La brecha

12b. La colaboración para la implementación

12c. Los roles y las responsabilidades en esta colaboración

- i. El rol del Estado
- ii. El rol de los titulares de agencias y de los profesionales de alto nivel
- iii. El rol del poder judicial
- iv. El rol de los cuidadores y del personal de primera línea
- v. El rol de los organismos de autorización e inspección
- vi. El rol de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil
- vii. El rol de la “comunidad internacional”
- viii. El rol de la academia
- ix. El rol del sector empresarial

12d. Para que los avances se realicen

- i. El fundamento crucial de la recolección de datos
- ii. El ímpetu del monitoreo internacional de los derechos humanos
- iii. La importancia del involucramiento como un elemento clave para el cambio
- iv. Lograr cambios progresivos



Este último capítulo describe a grandes rasgos la serie de partes pertinentes que tienen un rol clave en la implementación de las *Directrices*. Se resaltan sus responsabilidades para iniciar y avanzar en el proceso hacia la implementación exitosa de las *Directrices*.

12a. La brecha

Hay una brecha entre nuestras aspiraciones colectivas para el bienestar de los niños y la realización de sus derechos en la vida diaria. Los niños sin o en riesgo de perder el cuidado parental se encuentran entre las personas más vulnerables en nuestras comunidades ante las violaciones de sus derechos humanos. Mientras que distintos países responderán a varios aspectos de las vulnerabilidades de estos niños de manera efectiva, finalmente este riesgo sigue siendo global.

La CDN exige que los Estados garanticen que un niño “temporal o permanentemente privado[] de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezca[] en ese medio, tendrá[] derecho a la protección y asistencia especiales del Estado” ([véase Artículo 20](#)). Los servicios para la prevención de la separación familiar y la prestación de modalidades alternativas de cuidado para estos niños son fundamentales en la ejecución efectiva por parte de los Estados de la protección y de la asistencia especiales.

Para abordar esto, las *Directrices* describen a grandes rasgos la aplicación de la CDN a los niños en circunstancias particulares para garantizar que las modalidades alternativas de cuidado, cuando sean necesarias, satisfagan las necesidades de los niños en cumplimiento de sus derechos. Las *Directrices* indican las prioridades necesarias para un marco claro de políticas para que los Estados Partes y la sociedad civil brinden adecuadamente una protección especial. Un entendimiento claro de las *Directrices* es un punto de partida esencial para su implementación efectiva.

El término “implementación” se utiliza con frecuencia respecto de la ejecución o el cumplimiento de las responsabilidades descritas en la CDN. *Avanzando en la implementación* pretende permitir que los principales elementos de las *Directrices* se conviertan en una realidad a nivel local. Se espera que puedan utilizarse como una herramienta para hacer una contribución crítica a este ámbito muy complejo, garantizando que los sistemas y los servicios que tienen un impacto en los niños y las familias funcionen en el interés superior de los niños ante todo, y que asistan a los niños a lograr su pleno potencial.

12b. La colaboración para la implementación

La responsabilidad de garantizar que la CDN se implemente le incumbe al Estado. Efectivamente, un liderazgo nacional fuerte junto con un marco legislativo y político sólido son fundamentales para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños. Aunque sean esenciales, estos solos no hacen una diferencia suficiente en las circunstancias de los niños en modalidades alternativas de cuidado o en riesgo de ser acogidos en las mismas. Más bien, todos los actores involucrados deben de trabajar juntos y en la misma dirección para lograr la implementación efectiva de las *Directrices*. Como tal, cabe poner nuevamente el énfasis aquí en que las *Directrices* son “pautas adecuadas de orientación política y práctica” y se dirigen no solo a los gobiernos pero a “todos los sectores [ocupados] directa o indirectamente” (§ 2) con estas cuestiones.

En las *Directrices*, y en el presente manual, se pone el énfasis en la importancia de trabajar conjuntamente en colaboración, con el objetivo de lograr un consenso sobre los mejores enfoques para apoyar a los niños y a sus familias tanto en la prevención como en la prestación del acogimiento alternativo. Esto puede beneficiar la implementación de las *Directrices* al garantizar que el Estado desarrolle relaciones efectivas de trabajo en alianza con proveedores públicos de servicios así como con proveedores de ONGs y privados. Estos últimos pueden incluir a las organizaciones de la sociedad civil como las agencias de corte religioso, los sindicatos y los grupos comunitarios, y a los organismos nacionales y locales que representan a los proveedores, los padres y cuidadores y los niños. La cooperación en y entre estas entidades asegura que la divulgación de informaciones y los contactos son aprovechados al máximo para proporcionar la mejor protección y la modalidad alternativa de cuidado la más apropiada a cada niño (§ 70).



12c. Los roles y las responsabilidades en esta colaboración

i. El rol del Estado

(incluyendo a los desarrolladores de políticas, los legisladores, los oficiales del gobierno, los funcionarios)

El Estado cuenta con obligaciones de conformidad con las convenciones y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en particular la CDN, que están directamente vinculados con los niños en modalidades alternativas de cuidado. El Estado crea marcos políticos y prácticos mediante los cuales se canalizan estos instrumentos internacionales. Para garantizar que estas *Directrices* sean consideradas, implementadas y monitoreadas, el Estado debe reflexionar sobre sus compromisos en términos de legislación, planeación y dirección estratégica, y de orientaciones políticas para el bienestar de los niños y de sus familias.

- Para que el Estado cumpla con sus obligaciones, implemente y monitoree la CDN y otros instrumentos en materia de derechos humanos, y cumpla con sus obligaciones de entrega de informes al Comité de la CDN y a otros órganos de las NN.UU.
- Un conocimiento meticuloso de las características de los niños en acogimiento alternativo, de las razones por las cuales se encuentran allí y, por tanto, de las condiciones que deben tratarse para mantener a un mínimo la necesidad de acogimiento en modalidades alternativas de cuidado, es fundamental para que el Estado lleve a cabo de manera efectiva estas responsabilidades de implementación y monitoreo. Esta base de conocimientos debe cubrir, al menos, todos los entornos formales de acogimiento alternativo, no solo aquellos en los que el Estado es el proveedor directo (véase también 12d.i a continuación).
- Esta base fundamental de conocimientos debería considerarse como el fundamento de las iniciativas del Estado para desarrollar respuestas políticas y prácticas para prevenir la necesidad de acogimiento alternativo y para garantizar que la prestación de acogimiento corresponda a las necesidades, las características y la situación de cada niño en cuestión.
- Además, el Estado utiliza mecanismos de política para fortalecer la concientización relativa a la CDN y a las *Directrices* entre aquellos involucrados en el acogimiento de los niños y para el público en general. Proporciona oportunidades para incrementar el conocimiento de las responsabilidades públicas para la protección de los niños, con vistas a provocar cambios positivos en las actitudes sociales y las prácticas hacia los niños.

- El Estado también trabaja para garantizar que los niños y sus familias conozcan sus derechos. Apoya una práctica de alta calidad al garantizar que los servicios de educación, salud, bienestar social, vivienda, justicia, protección de la niñez, apoyo familiar y otros servicios pertinentes tomen en cuenta los derechos y las necesidades de los niños en modalidades alternativas de cuidado.

Para ejecutar de manera efectiva este rol de liderazgo, es fundamental que el Estado también identifique las conexiones entre los distintos ministerios, servicios e intereses profesionales que van más allá de los servicios para niños, con vistas a vincular entre ellas la gama de agencias involucradas con niños y familias. Aunque las formas en las que el Estado lidera actividades coordinadas en estos ámbitos dependerán de la naturaleza de las estructuras gubernamentales, la cooperación entre todos los órganos gubernamentales directa o indirectamente implicados es crucial. En muchos casos, puede observarse que los ministerios y otras entidades gubernamentales trabajan de forma aislada tanto en la prevención como en la prestación de modalidades alternativas de cuidado.

ii. El rol de los titulares de agencias y de los profesionales de alto nivel

(incluyendo a los líderes de las organizaciones públicas y privadas de bienestar social, los profesionales de alto nivel de los proveedores de servicios, los desarrolladores de políticas a nivel de los servicios y los grupos profesionales)

Una dirección estratégica para apoyar la implementación de las *Directrices* requiere la plena participación y cooperación de todos los proveedores de servicios. Es de particular importancia el rol de los líderes y profesionales que proporcionan apoyo familiar, protección a los niños y servicios de acogimiento alternativo en la planeación estratégica, la coordinación, la ejecución y la evaluación continua de los servicios. Para garantizar el apego de todos los servicios a las *Directrices*, deben construirse alianzas estrechas – con vínculos de trabajo y enfoques multi-disciplinarios – entre los servicios de educación, salud, bienestar social, vivienda y justicia.

En particular, su liderazgo es importante para:

- Tratar los [factores que contribuyen al acogimiento de los niños en las modalidades alternativas de cuidado](#),
- Enfrentar la estigmatización y la discriminación en contra de los niños y de sus familias,
- Garantizar que exista un [procedimiento reconocido y sistemático para la prevención del ingreso al acogimiento alternativo](#) para determinar que el acogimiento sea necesario y que [las necesidades individuales de un niño correspondan al entorno de cuidado propuesto](#),

- Contar con un mecanismo y un proceso apropiados para autorizar los servicios de acogimiento y para garantizar que se cumplan y se mantengan los estándares mínimos de cuidado,
- Asegurar que los niños tengan un acceso garantizado a los recursos legales y a los mecanismos de queja con un acceso a un adulto de confianza o a un representante legal,
- Desarrollar y mantener una cultura respetuosa de los derechos en las agencias.

iii. El rol del poder judicial

(incluyendo a los jueces, los magistrados, los integrantes de los tribunales en los ámbitos civiles, penales y familiares)

Las cortes judiciales juegan un rol importante en distintos niveles. En primer lugar, la toma de decisiones por parte de los jueces tiene un impacto directo en cada niño y su familia al proporcionar los recursos legales y en otras circunstancias específicas descritas en el manual. Por ejemplo:

- Cuando se requiere una intervención judicial para la remoción de un niño de su familia, y luego cuando un [niño es reinsertado a su familia](#) a raíz de una decisión judicial,
- Cuando se considera la reclusión de un padre, y se exige a los jueces que verifiquen si las personas detenidas son los únicos cuidadores de los niños y consideren en la corte las soluciones para el cuidado de este niño [\[véase Enfoque 6\]](#),
- Cuando se toma una decisión judicial para aprobar y aceptar el nombramiento de una [persona o una entidad legalmente reconocida](#) encargada de la toma de decisiones relativas a un niño cuando sus padres están ausentes o no se encuentran en una situación en la que pueden tomar “diariamente decisiones” [\(§ 101-104\)](#).



En segundo lugar, la autoridad más amplia de las cortes influye en el desarrollo de la legislación, en particular cuando los compromisos explícitos están escritos en la legislación. Cuando esto sea conveniente, puede ser una contribución importante a la implementación de las *Directrices*.

Por último, las organizaciones de cabildeo pueden presentar un caso individual ante las cortes con la intención de lograr cambios de mayor alcance en la sociedad. Este litigio estratégico pretende utilizar a las cortes para tener un efecto en poblaciones más grandes así como para lograr el fin último real del caso en sí. Así, las cortes determinan el panorama más amplio de las políticas que puedan fortalecer la observancia de las *Directrices* mediante el desarrollo de jurisprudencia.

Dado el alto nivel de influencia con el que cuenta el poder judicial, la cooperación entre los jueces y los equipos multi-disciplinarios, garantizando que toda la información pertinente es obtenida por las cortes antes de tomar decisiones, es fundamental. El conocimiento de los jueces en materia de desarrollo infantil y de sus implicancias relacionadas con las circunstancias del niño en cuestión es el fundamento esencial sobre el cual se construyen decisiones judiciales sólidas.

iv. El rol de los cuidadores y del personal de primera línea

Las relaciones positivas que los niños desarrollan con las personas que cuidan directamente de ellos, en particular cuando estos cuidadores son apoyados por servicios efectivos de manera más amplia, tendrán un impacto significativo y a largo plazo en el desarrollo, las experiencias y los resultados a largo plazo del niño. Dada la complejidad de las necesidades de algunos niños en las modalidades alternativas de cuidado, los cuidadores y el personal de primera línea requieren el apoyo de su agencia para proporcionar consistentemente un acogimiento de alta calidad a los niños. Esto incluye la provisión de un aprendizaje, un desarrollo y un apoyo profesional continuos, respaldados por el reconocimiento del valor de esta fuerza laboral.

A nivel práctico, estos cuidadores y este personal juegan un rol crítico en garantizar que la política y la práctica respondan a los derechos y a las necesidades de los niños. Esto se debe lograr en parte mediante la provisión de un foro reconocido de consulta en el que puedan expresar sus opiniones, preocupaciones y propuestas a los tomadores de decisiones. También requiere un compromiso con la garantía de la participación de los niños en las decisiones que les afectan, y las oportunidades de las familias de participar y contribuir a la toma de decisiones.

Para asegurar un acogimiento de alta calidad, es fundamental que los servicios:

- Apoyen una fuerza laboral de cuidadores que esté equipada para brindar consistentemente un acogimiento de alta calidad que satisfaga las necesidades individuales del niño, incluyendo un compromiso efectivo con la familia del niño, cuando sea apropiado,
- Proporcionen liderazgo en el desarrollo y la retención de una fuerza laboral de alta calidad,
- Aseguren que siempre se efectúen verificaciones de la idoneidad de posibles cuidadores y que los cuidadores estén capacitados para responder a las necesidades de los niños,
- Cumplan con la orientación nacional relativa al reclutamiento, a la selección, a la supervisión y al [monitoreo de los cuidadores](#),
- Proporcionen acceso a la formación para los cuidadores, de conformidad con su rol, y garanticen que existan capacitaciones para otros profesionales involucrados en la prestación de apoyo a las familias, en la protección de la niñez y en el acogimiento alternativo.

v. El rol de los organismos de autorización e inspección

Las funciones de [regulación, autorización, inspección y monitoreo de las modalidades alternativas de cuidado](#) garantizan que los proveedores de acogimiento formal cumplan con los estándares de calidad. Los organismos que realizan estas funciones requieren credibilidad, autoridad y recursos para asegurar que los proveedores mantengan los estándares. Esto insta a los Estados a que establezcan organismos independientes que inspeccionan los servicios; organismos independientes de *ombuds*/nacionales que escuchen a los niños y organismos de regulación profesional que supervisen la formación, el reclutamiento, el registro y la regulación de los profesionales, los cuidadores y la fuerza laboral de las modalidades alternativas de cuidado. Al implementar las *Directrices* de manera efectiva, estos organismos también:

- Proporcionarán mecanismos independientes para quejas formales, con vistas a que los niños en acogimiento alternativo puedan denunciar casos de abuso y explotación de manera segura,
- Vincularán la “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado” con los servicios de



autorización, regulación, monitoreo e inspección, con medidas de ejecución para estos requisitos,

- Exigirán que los acogimientos sean monitoreados y apoyados por profesionales capacitados,
- Garantizarán que los mecanismos de habilitación y regulación exijan que el financiamiento, incluyendo a los centros privados financiados por donantes extranjeros, esté asignado convenientemente.

vi. El rol de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil

El cabildeo independiente en pro de los derechos de los niños en el contexto del acogimiento alternativo contribuye como mecanismo crucial para mantener responsables a los Estados y a otros en nombre de los niños. Las ONGs y las organizaciones comunitarias tienen un rol considerable que jugar en el monitoreo del cumplimiento con las leyes y las políticas. Esto podría incluir los requisitos de autorización de los proveedores de servicios, la transparencia en asuntos financieros, y las prácticas relativas al acogimiento y al tratamiento de los niños – incluyendo la apertura de un centro respecto de la familia y de la comunidad.

El cabildeo también permite a los niños y a las familias expresar sus experiencias de manera individual y colectiva. Esto puede funcionar como un elemento clave de cambio a nivel tanto nacional como internacional, y cobra muchas formas, como el análisis de datos e iniciativas enfocadas de campaña, la captación de la cooperación de los medios de comunicación para diseminar ampliamente las preocupaciones y las propuestas, y la prestación de apoyo a los niños y a las familias que reportan violaciones de derechos en el contexto de las modalidades alternativas de cuidado. Los informes “alternativos” a los órganos internacionales, como el Comité de la CDN, y en el proceso del Examen Periódico Universal en el Consejo de Derechos Humanos de las NN.UU., pueden contribuir a las conclusiones que a menudo tienen un impacto significativo en la política gubernamental.

Las organizaciones y los líderes comunitarios influyentes tienen la responsabilidad de promover la comprensión y la observancia de las *Directrices*. La experiencia demuestra que una postura tomada por tales actores puede facilitar en gran medida un cambio transformador y prolongado en comunidades enteras.

vii. El rol de la “comunidad internacional”

Los Estados que proporcionan financiamientos que lleguen más allá de las fronteras internacionales juegan un rol significativo en el cumplimiento de las *Directrices* mediante las prioridades que establecen y las decisiones que toman. Estos países donantes pueden:

- En el contexto de sus estrategias y programas de asistencia al desarrollo, instar solicitudes de financiamiento para medidas de protección de la niñez y de acogimiento alternativo que cumplan con las *Directrices* y contribuir a su implementación, incluyendo mediante servicios enfocados de prevención y el apoyo a los mecanismos de gestión tradicional y otras formas de acogimiento informal,
- Resistirse a financiar cualquier programa de protección de la niñez y de acogimiento alternativo que no cumpla con los principios de las *Directrices*,
- Trabajar para prevenir las iniciativas privadas desde el interior de sus países para promover o establecer respuestas de acogimiento alternativo en otros países que no reflejen las *Directrices*, y
- Garantizar que los donantes privados en el país entiendan las razones por las cuales se debería cumplir con las *Directrices*.

Los Estados deberían considerar cómo incorporar mejor a su estrategia de ayuda al desarrollo un amplio componente de protección de la niñez que incluya la promoción proactiva de iniciativas conformes a las *Directrices*.

Las *Directrices* pueden servir en las deliberaciones y consideraciones de los órganos de tratados que monitorean una serie de convenciones además de la CDN, como el PIDESC, la CAT, la CDPD y la CEDAW, cuando las cuestiones de protección de la niñez y de acogimiento alternativo sean pertinentes. Todos aquellos implicados en la presentación de informes y en los procesos de seguimiento relativos al trabajo de estos Comités pueden considerar provechosamente la necesidad de garantizar que se tomen en cuenta las *Directrices*.

viii. El rol de la academia

Las comunidades académicas y de investigación contribuyen a la construcción de una comprensión colectiva de los problemas complejos a los que se enfrentan los Estados y los servicios en relación con la implementación de las *Directrices* y sus posibles soluciones. Su independencia comparativa a menudo les permite explorar cuestiones difíciles con una mirada más crítica de lo que les es posible a aquellos que son empleados por proveedores de servicios o el Estado.

Los académicos se encuentran en una posición excelente para cumplir con un rol indispensable en la traducción de las investigaciones y de los datos a la práctica y la política, a efectos de facilitar las mejoras para los niños y sus familias. Su rol en la implementación de las *Directrices* no debería menospreciarse: sea la concepción de la recolección de datos y de metodologías analíticas para mejorar la base de los conocimientos, la realización de evaluaciones de situaciones para identificar cuestiones que deben abordarse, la investigación para indicar la eficacia de las intervenciones o los estudios longitudinales para identificar las tendencias y los resultados durante un período de tiempo más largo. Los investigadores deberían poder ofrecer una perspectiva y un análisis que puedan contribuir a una planeación efectiva y a una revisión reflexiva. Donde sea más útil para la implementación de las *Directrices*, los académicos, a menudo con el apoyo de expertos profesionales, pueden hacer uso de métodos para traducir los conocimientos de la investigación a la práctica y a la política con el propósito de mejorar los sistemas.

ix. El rol del sector empresarial

Aunque las comunidades empresariales no sustituyen al Estado en asuntos relativos a los derechos de los niños, existe un rol claro para todo tipo de empresa en el respeto y el apoyo a los derechos de los niños. Dado el rol central que juegan las empresas en las comunidades, es importante que las empresas también ayuden a construir comunidades fuertes; finalmente, unas comunidades saludables son cruciales para un entorno empresarial estable, incluyente y sustentable.

Los [Derechos del Niño y Principios Empresariales](#) establecen las acciones empresariales para respetar y apoyar los derechos de los niños a través de sus actividades y relaciones empresariales, incluyendo en el lugar de trabajo, el mercado, la comunidad y el medio ambiente. Estos principios identifican una gama completa de acciones que todas las empresas deberían emprender para prevenir y tratar cualquier impacto negativo sobre los derechos humanos de los niños. También establecen medidas que ayudarán a progresar en los derechos de los niños, garantizando su seguridad y fortaleciendo los esfuerzos de la comunidad y del gobierno para cumplir con los derechos de los niños.

Este enfoque basado en principios respecto del sector empresarial desarrolla comunidades más fuertes, apoya a las familias y contribuye a la prevención de la necesidad de acogimiento alternativo en los niños.

12d. Para que los avances se realicen

i. El fundamento crucial de la recolección de datos

La recolección de datos nacionales y de información relativa a los niños y a sus familias es fundamental para informar el desarrollo de una gama de opciones de acogimiento mediante la encomienda de servicios, la toma de decisiones y la asignación de recursos. También se requieren para la presentación de informes a nivel internacional. La recolección de datos incluirá la recopilación sistemática de datos nacionales para determinar el número de niños que tienen acceso o pueden requerir un acogimiento informal y formal, sus características y su situación. Esto incluye la organización y la supervisión de la recolección local de datos sobre los niños que se encuentran en riesgo de ser acogidos en modalidades alternativas de cuidado y la disponibilidad de apoyo, que debería incluir datos que identifiquen las causas a la raíz de la separación de los niños de sus familias.

Hay herramientas internacionales disponibles que ofrecen una visión general de los indicadores para la recolección de datos. Estas incluyen el [Manual para la Medición de los Indicadores de Niños en Acogimiento Formal](#), el cual proporciona un conjunto de indicadores globales comunes respecto de los niños en acogimiento formal, permitiendo a los Estados comprender mejor las fortalezas y las debilidades de su sistema de acogimiento alternativo. El [Instrumento de Evaluación y Respuesta en Materia de Equidad Sanitaria en los Medios Urbanos](#) es un marco basado en la salud para apoyar los cambios en los sistemas, utilizando evidencia sólida y datos comparables para apoyar la toma de decisiones de las comunidades locales y de los desarrolladores de las políticas nacionales. Ayuda a los usuarios a comprender mejor su contexto, a cabildear por mejoras, a trabajar con mayor colaboración en todos los sectores gubernamentales y a determinar las soluciones con respecto a la asignación de recursos.

ii. El ímpetu del monitoreo internacional de los derechos humanos

Al implementar las *Directrices*, los Estados observarán que están mejor ubicados para evaluar su eficacia en el cumplimiento de los derechos de los niños en modalidades alternativas de cuidado, lo cual luego puede reflejarse en su presentación de informes periódicos al Comité de la CDN y a otros órganos de tratados pertinentes, como el órgano que monitorea el cumplimiento con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El manual puede asistir a los Estados al respecto, así como ser útil de igual manera a la comunidad no gubernamental en cada país al momento de elaborar sus informes “alternativos” para el Comité. Como tal, es una de varias herramientas que apoyan los procesos internacionales de presentación de informes en

materia de derechos humanos, así como la implementación y el monitoreo al interior del país. Otras herramientas de este tipo que proporcionan recursos útiles para apoyar en la implementación de las *Directrices* incluyen la serie de [Observaciones Generales del Comité de la CDN](#), las cuales interpretan las disposiciones de la CDN para dar orientaciones prácticas y que, en muchos casos, son pertinentes al ámbito de las modalidades alternativas de cuidado.

iii. La importancia del involucramiento como un elemento clave para el cambio

Un enfoque de derechos requiere que los niños y sus familias estén involucrados como participantes en los procesos y los sistemas administrativos relativos a las modalidades alternativas de cuidado. El involucramiento, tal y como se describe en las *Directrices*, va mucho más allá de la consulta con personas en situaciones específicas. Aunque importante, las *Directrices* amplían este entendimiento de la [participación](#) para incluir la rica contribución de los niños y de sus familias para influir en la legislación, las políticas y la práctica a nivel local y nacional. Para lograr esta participación, los Estados, las agencias y la sociedad civil desarrollarán e integrarán procesos específicos a la cultura para involucrar y empoderar a estos niños y a sus familias y, cuando sea conveniente, también incluirán a aquellos adultos que hayan tenido una experiencia del acogimiento alternativo en el pasado. En consecuencia, los servicios, las políticas que rigen estas agencias y las personas que trabajan en las mismas, se encuentran en una mejor posición para responder de manera eficaz a los derechos y a las necesidades de estos niños y sus familias.

iv. Lograr cambios progresivos

La implementación de las *Directrices* requiere una planeación, unas acciones y una revisión estratégicas para desarrollar y mejorar los servicios que influyen en los niños y sus familias. Para avanzar, el énfasis se pondrá necesariamente en los avances progresivos. Esta es una perspectiva importante, dada la gama de desafíos a los cuales se enfrentan los Estados a la luz del objetivo último de la implementación de las *Directrices*, en particular el desafío de los recursos restringidos. Con urgencia y enfocados en los cambios por etapas, los líderes actuarán de manera planeada basándose en una discusión colaborativa, e:

Identificarán los pasos específicos necesarios para reformar los servicios y los sistemas, con vistas a lograr avances hacia las

Directrices. Estos pasos deberían iniciar con la identificación de las fortalezas de los servicios y sistemas existentes y construirse sobre las mismas. Un plan sólido de implementación incorporará las “anclas” para sostener los cambios a largo plazo. La recolección de datos es fundamental para definir el contexto, para identificar el problema y para establecer la mejor solución. La determinación y el involucramiento de las partes interesadas importantes, junto con el establecimiento de metas claras y de objetivos específicos, conforman los fundamentos de una planeación sólida.

Liderar e impulsar el plan de acción en cada etapa, trabajando en todos los niveles de la política y de la práctica, para lograr una reforma legislativa, el desarrollo de políticas y de programas, así como intervenciones personalizadas de los servicios. Involucrar a las agencias y a las personas que trabajan en ellas mediante el entusiasmo y el interés de utilizar las *Directrices* de manera productiva.

Evaluar lo que funciona y lo que ha sido menos exitoso en cada etapa en el camino de cambios, garantizando los aportes de todas las partes interesadas en la colaboración para la implementación. Buscar las consecuencias no anticipadas y no intencionadas. Ajustar la planeación y las acciones en consecuencia.

Incorporar este aprendizaje a los futuros ciclos de planeación y de acción para garantizar avances efectivos de conformidad con las *Directrices*. Garantizar un proceso fuerte de escrutinio, con mecanismos internos e independientes de responsabilidad y procesos minuciosos de presentación de informes, para mantener y mejorar estos cambios.

La implementación efectiva y sustentable de las *Directrices* es fundamental para realizar los derechos y satisfacer las necesidades de los niños sin, o en riesgo de perder, el cuidado parental. Estas *Directrices* presentan orientaciones cruciales para liderar el empoderamiento, para el trabajo preventivo con las familias en riesgo y para garantizar que se presten modalidades alternativas de cuidado adecuadas de alta calidad únicamente cuando sea necesario. La información proporcionada en este manual sobre la consideración y las implicancias de las disposiciones de las *Directrices*, así como las orientaciones específicas y prácticas relativas a las iniciativas en materia de políticas y programáticas, deberían ayudar a todos los actores interesados a tomar pasos adicionales en el camino de colaboración para hacer de las *Directrices* una realidad en las experiencias vividas de los niños.

RECURSOS ADICIONALES

Lo que sigue es una cantidad manejable de las numerosas fuentes pertinentes y recursos disponibles que pueden ser valiosos para aquellos involucrados en el desarrollo de políticas y servicios. De ninguna manera pretende ser una lista exhaustiva, y únicamente los documentos que son pertinentes en una variedad de contextos o regiones en el mundo han sido incluidos. Esta sección proporciona los enlaces a las convenciones y los documentos claves de las NN.UU., a las referencias de plataformas electrónicas de recursos y a otros informes globales. El texto completo de las *Directrices* se encuentra al final de esta selección.

Esta publicación también está disponible electrónicamente en: www.directricescuidadoalternativo.org

Los enlaces web incluidos a continuación son válidos al momento de la publicación.

Instrumentos y orientaciones internacionales

CICR (2004). *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niños y niñas no acompañados y separados*. <http://resourcecentre.savethechildren.se/rb?q=cmis/browser&id=workspace://SpacesStore/5cbd4278-b6fe-447f-9c50-d46c84818d46/1.7>

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/>

Consejo de Derechos Humanos de las NN.UU. (2008). *Report of 8th session, special event on draft Guidelines on Alternative Care of Children*. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/8session/Children-Conceptpaper050608.pdf> (en inglés)

Consejo de Europa (2005). *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions*. París: Consejo de Europa. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2005\)5&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)5&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) (en inglés)

Consejo de Europa (2010). *Guidelines on child-friendly justice*. <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%204.pdf> (en inglés)

HCCH (1993). *Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional* (Convenio de La Haya relativo a la Adopción). <http://www.hcch.net/index.es.php?act=conventions.text&cid=69>

HCCH (1996). *Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños*. <http://www.hcch.net/index.es.php?act=conventions.text&cid=70>

Naciones Unidas (1984). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

Naciones Unidas (1985). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)*. http://www2.ohchr.org/spanish/law/reglas_beijing.htm

Naciones Unidas (1986). *Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional*. Ginebra: Naciones Unidas. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/502/35/IMG/NR050235.pdf?OpenElement>

Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN):

- Texto completo de la Convención: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Varios idiomas y versiones adaptadas para los niños: <http://www.unicef.org/magic/briefing/uncorc.html>

Naciones Unidas (1993). *Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París)*. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/c600f1b246a1fdd880256715006495ae?Opendocument>

Naciones Unidas (1997). *Directrices del ACNUR sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo*. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6027>

Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CRPD/Pages/Disabilitiesconvention.aspx>

Naciones Unidas (2006). *Estudio de las Naciones Unidas Sobre la Violencia contra los Niños*. <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/study.htm>

Naciones Unidas (2008). *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7126>

Naciones Unidas (2011). *Protocolo facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones*. http://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_4-11d.pdf

UNICEF y ACNUDH (2011). *Call for action to end placement of babies and young children 0-3 in institutions*. http://www.unicef.org/media/media_59030.html (en inglés)

UNICEF, UN Global Compact y Save the Children (2012). *Derechos del Niño y Principios Empresariales*. http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/CRBP/Principles_final_ES.pdf

Unión Africana (1990). *Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño*. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8025.pdf?view=1>

Comentarios sobre los instrumentos y orientaciones internacionales

Cantwell, N. y Holzscheiter, A. (2008). "Article 20: Children Deprived of their Family Environment". En Alen, A.; Vande Lanotte, J.; Verhellen, E.; Ang, F.; Berghanns, E. y Verheyde, M. (Eds). *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Leiden: Martinus Nijhof Publishers. ISBN 9789004148734 (en inglés).

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. (2003). *Observación General N° 3: El VIH/SIDA y los derechos del niño*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/408/19/PDF/G0340819.pdf?OpenElement>

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. (2005a). *Observación General N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/438/07/PDF/G0543807.pdf?OpenElement>

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. (2005b). *Día de Debate General sobre los Niños sin Cuidado Parental*. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm> (en inglés).

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. (2006). *Observación General N° 9: Los derechos de los niños con discapacidad*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/407/05/PDF/G0740705.pdf?OpenElement>

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. (2009a). *Observación General N° 11: Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.GC.C.11_sp.pdf

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. (2009b). *Observación General N° 12: El derecho del niño a ser escuchado*. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12_sp.doc

Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. (2011). *Día de Debate General sobre los niños cuyos padres están presos*. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2011.htm> (en inglés).

Consejo de Europa (2008). *Rights of Children in Institutions – Report on the implementation of the Council of Europe Recommendation Rec(2005)5 on the rights of children living in residential institutions*. Consejo de Europa. [http://www.coe.int/t/dq3/children/childrenincare/ECDCS\(2009\)9%20Report%20on%20the%20Implementation%20of%20Rec\(2005\)5.pdf](http://www.coe.int/t/dq3/children/childrenincare/ECDCS(2009)9%20Report%20on%20the%20Implementation%20of%20Rec(2005)5.pdf) (en inglés)

Grupo de Trabajo de ONGs sobre los niños sin cuidado parental (2005). *Day of General Discussion on "Children without parental care" – Recommendation for the development of international guidelines for the protection of children without parental care*. http://www.childrightsnet.org/docs/resources/treaties/crc.40/GDD_2005_NGO_Group.pdf (en inglés)

UNICEF (2007). *Manual de Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño - Tercera edición revisada*. Ginebra: UNICEF. <http://www.unicef.org/crc/files/Implementation%20Handbook%203rd%20ed.pdf> (en inglés)

UNICEF Centro de Investigaciones Innocenti (2008). *Las reformas legales y la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/law_reform_crc_imp_spa.pdf

Publicaciones sobre el acogimiento alternativo

Aldeas Infantiles SOS Internacional (2011). "Aging out of care": An international analysis. Innsbruck: Aldeas Infantiles SOS Internacional. <http://www.sos-childrensvillages.org/About-us/Library/Pages/Ageing-out-of-care-international-analysis.aspx> (en inglés)

Aldeas Infantiles SOS Internacional (2012). *Porque somos hermanos: Las relaciones entre hermanos en acogimiento*. Innsbruck: Aldeas Infantiles SOS Internacional. <http://www.sos-childrensvillages.org/What-we-do/Research/Documents/Siblings%20Brochure%20EN%20GE%20IT%20SP%20FR/SiblingsBrochure-WEB-SP.pdf>

Aldeas Infantiles SOS Internacional, International Foster Care Organisation y Federación Internacional de Comunidades Educativas (2007). *Quality4Children Estándares para el cuidado de niños fuera de su familia biológica en Europa*. Innsbruck: Aldeas Infantiles SOS Internacional. http://www.quality4children.info/ps/rup/utills/download.php?alias=q4c_docudb&mdhash=a95741dccc0d78a07c2ee5f9bdc19f2&praeifix=cms2 &name=Q4CStandardssp.pdf

ATD Cuarto Mundo (2004). *Cuando la miseria separa a hijos y padres. Un desafío para los Derechos Humanos*. Francia: Publicaciones Cuarto Mundo. <http://www.atd-fourthworld.org/IMG/pdf/howpov.pdf> (en inglés)

Better Care Network (2011). *National Standard of care for child welfare institutions*. <http://bettercarenetwork.org/BCN/details.asp?id=27571&themeID=1001&topicID=1007> (en inglés)

Better Care Network (2012). *Separated children in an emergency*. http://www.crin.org/bcn/theme_more.asp?themeID=1005&pageID=1048 (en inglés)

Better Care Network (2012). *Better Care Network Toolkit*. <http://www.bettercarenetwork.org/bcn/toolkit/> (en inglés)

Better Care Network y EveryChild (2012). *Enabling Reform. Why Children with Disabilities Must be at the Heart of Child Care Reform*. Nueva York: Better Care Network. <http://www.crin.org/docs/Enabling%20ReformMarch2012.pdf> (en inglés)

Better Care Network y UNICEF (2009). *Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care*. Nueva York: Better Care Network, UNICEF. http://www.unicef.org/ceecis/Manual_for_the_measurement_of_indicators_for_children_in_formal_care_in_English.pdf (en inglés)

Consejo de Europa. (2009). *Children and young people in care – Discover your rights!* Aldeas Infantiles SOS Internacional y Consejo de Europa. <http://www.sos-childrensvillages.org/what-we-do/childrens-rights/advocacy-in-action/pages/childrenandyoungpeopleincare-discoveryourrights!.aspx> (en inglés)

EveryChild (2010). *Missing: children without parental care in international development policy*. Londres: EveryChild. http://www.everychild.org.uk/docs/EveryChild_Missing.pdf (en inglés)

EveryChild (2011a). *Scaling Down: Rethinking, reshaping and resizing residential care*. Londres: EveryChild. http://www.everychild.org.uk/resources/policy_and_research/Alternative_care (en inglés)

EveryChild (2011b). *Fostering Better Care: Improving Foster Care Provision Around the World*. Londres: EveryChild. http://www.everychild.org.uk/resources/policy_and_research/Alternative_care (en inglés)

EveryChild (2012). *Making Social Work Work*. Londres: EveryChild. http://www.everychild.org.uk/resources/policy_and_research/making_social_work_work (en inglés)

Fulford, L. para el Grupo de Trabajo Interagencial sobre los Niños Separados y No Acompañados (2010). *Alternative Care in Emergencies (ACE) Toolkit – Extended Guidance*. <http://resourcecentre.savethechildren.se/node/5414> (en inglés)

Johnson, R., Browne K. y Hamilton-Giachritsis, C. (2006). *Young children in institutional care at risk of harm*. Londres: Sage Publications (en inglés).

RELAF y UNICEF (2011a). *Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños – Tu derecho a vivir en familia, y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir*. Buenos Aires: RELAF y UNICEF. <http://www.relaf.org/Versionninos.pdf>

RELAF y UNICEF (2011b). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes*. Buenos Aires: RELAF y UNICEF. http://www.relaf.org/Directrices_VA.pdf

Robertson, O. (2012). *Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos*. Ginebra: Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas. <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/201203Analytical-DGD-Report-internet-Spanish.pdf>

Roby, J. (2011). *Children in Informal Alternative Care*. Ginebra: UNICEF. http://www.unicef.org/protection/Informal_care_discussion_paper_final.pdf (en inglés)

Save the Children (2010). *Misguided Kindness: Making the right decisions for children in emergencies*. http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Misguided_Kindness_3.pdf (en inglés)

Save the Children Alliance, ACNUR, UNICEF y ACNUDH (2007). *The Lost Ones Emergency Care and Family Tracing for Separated Children from Birth to Five Years*. <http://www.crin.org/docs/The%20Lost%20Ones.pdf> (en inglés)

Stein, M. y Verweijen-Slamnescu, R. (2012). *Where care ends: Lessons from peer research*. Innsbruck: Aldeas Infantiles SOS Internacional. <http://www.sos-childrensvillages.org/News-and-Stories/Family-Focus-2012/Documents/When-Care-Ends-SOS-Childrens-Villages.pdf> (en inglés)

UNICEF Oficina Regional para Asia Oriental y el Pacífico (2006). *Alternative Care for Children Without Primary Caregivers in Tsunami-Affected Countries (Indonesia, Malaysia, Myanmar and Thailand)*. Bangkok: UNICEF EAPRO. http://www.unicef.org/eapro/Alternative_care_for_children.pdf (en inglés)

UNICEF Oficina Regional para África Oriental y del Sur (2008). *Alternative Care for Children in South Africa: Progress, Challenges and Future Directions*. Nairobi: UNICEF ESARO. <http://www.crin.org/docs/Alt%20Care%20in%20Southern%20Africa.pdf> (en inglés)

Enlaces a organizaciones y redes

African Child Policy Forum – <http://www.africanchildforum.org>

Aldeas Infantiles SOS Internacional – <http://www.sos-childrensvillages.org>

ATD Cuarto Mundo – <http://www.atd-fourthworld.org/>

Better Care Network (BCN) – <http://www.bettercarenetwork.org>

Centre for Excellence for Looked After Children (CELCIS) – <http://www.celcis.org>

Child's Rights Information Network (CRIN) – <http://www.crin.org>

EveryChild – <http://www.everychild.org.uk/>

Federación Internacional de Trabajadores Sociales – <http://www.ifsw.org>

Federación Internacional de Comunidades Educativas – <http://www.fice-europe.org>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – <http://www.unicef.org>

Grupo de ONGs para la Convención sobre los Derechos del Niño – <http://www.childrightsnet.org/>

The International Child and Youth Care Network – <http://www.cyc-net.org>

International Foster Care Organisation – <http://www.ifco.info>

Orphans and Vulnerable Children (OVC) Support.net – <http://www.ovcsupport.net>

PLAN – <http://plan-international.org>

RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) – <http://www.relaf.org>

Save The Children – <http://www.savethechildren.net> y <http://resourcecentre.savethechildren.se>

Servicio Social Internacional – <http://www.iss-ssi.org>

Terre des Hommes – <http://www.terredeshommes.org/>

DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS

Los hipervínculos en el documento llevarán a las páginas pertinentes de las manual. Sin embargo, también puede consultar las manual en cualquier momento – únicamente haga clic en el botón azul adjunto cuando lo vea.

**HAGA CLIC AQUÍ
PARA CONSULTAR
LAS MANUAL**



Asamblea General

Distr. general
24 de febrero de 2010

Sexagésimo cuarto período de sesiones
Tema 64 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General

[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/64/434)]

64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

La Asamblea General,

Reafirmando la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ y la Convención sobre los Derechos del Niño², y celebrando el vigésimo aniversario de la Convención en 2009,

Reafirmando también todas las resoluciones sobre los derechos del niño aprobadas anteriormente por el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, las más recientes de las cuales son las resoluciones del Consejo 7/29, de 28 de marzo de 2008³, 9/13, de 24 de septiembre de 2008⁴, y 10/8, de 26 de marzo de 2009⁵, y la resolución 63/241 de la Asamblea, de 24 de diciembre de 2008,

Tomando en consideración que las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, que figuran en el anexo de la presente resolución, establecen pautas adecuadas de orientación política y práctica con el propósito de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación,

1. *Acoge con beneplácito* las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, que figuran en el anexo de la presente resolución, como conjunto de pautas que contribuyan a orientar la política y la práctica;

*Publicado nuevamente por razones técnicas el 13 de abril de 2010.

¹ Resolución 217 A (III).

² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.

³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 53 (A/63/53)*, cap. II.

⁴ *Ibíd.*, *Suplemento núm. 53A (A/63/53/Add.1)*, cap. I.

⁵ *Ibíd.*, *sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 53 (A/64/53)*, cap. II, secc. A.



2. *Alienta* a los Estados a tener en cuenta las Directrices y señalarlas a la atención de los órganos gubernamentales competentes del poder ejecutivo, legislativo y judicial, los defensores y abogados de los derechos humanos, los medios de comunicación y el público en general;

3. *Solicita* al Secretario General que, dentro de los límites de los recursos existentes, adopte medidas para difundir las Directrices en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, en particular transmitiéndolas a todos los Estados Miembros, las comisiones regionales y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes.

*65ª sesión plenaria
18 de diciembre de 2009*

Anexo

Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

I. Objeto

1. Las presentes Directrices tienen por objeto promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño² y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación.

2. A la luz de esos instrumentos internacionales y teniendo en cuenta el creciente caudal de conocimientos y experiencias en esta esfera, las Directrices establecen unas pautas adecuadas de orientación política y práctica. Han sido concebidas para su amplia difusión entre todos los sectores que se ocupan directa o indirectamente de cuestiones relacionadas con el acogimiento alternativo y tienen como finalidad, en particular:

a) Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluidas la adopción y la *kafala* del derecho islámico;

b) Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que estas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo;

c) Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado; y

d) Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil.

II. Principios y orientaciones generales

A. El niño y la familia

3. Al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños, los esfuerzos deberían ir encaminados ante todo a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo la

guarda de sus padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos. El Estado debería velar por que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora.

4. Los niños y jóvenes deberían vivir en un entorno en el que se sientan apoyados, protegidos y cuidados y que promueva todo su potencial. Los niños total o parcialmente faltos del cuidado parental se encuentran en una situación especial de riesgo de verse privados de la crianza que da ese entorno.

5. Cuando la propia familia del niño no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada.

6. Todas las decisiones, iniciativas y soluciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices deberían adoptarse caso por caso a fin de garantizar principalmente la seguridad y protección del niño, y deben estar fundamentadas en el interés superior y los derechos del niño de que se trate, de conformidad con el principio de no discriminación y considerando debidamente la perspectiva de género. Debería respetarse plenamente el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta de forma adecuada a su desarrollo evolutivo y sobre la base de su acceso a toda la información necesaria. Debería ponerse el máximo empeño en que la audiencia y el suministro de información se efectuaran en el idioma de preferencia del niño.

7. Al aplicar las presentes Directrices, el interés superior del niño constituirá el criterio para determinar las medidas que hayan de adoptarse con relación a los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación que sean más idóneas para satisfacer sus necesidades y facilitar el ejercicio de sus derechos, atendiendo al desarrollo personal e integral de los derechos del niño en su entorno familiar, social y cultural y su condición de sujeto de derechos, en el momento de proceder a esa determinación y a más largo plazo. En el proceso de determinación se debería tener en cuenta, en particular, el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta según su edad y grado de madurez.

8. Los Estados deberían elaborar y aplicar, en el marco de su política general de desarrollo humano y social, atendiendo a la mejora de las modalidades existentes de acogimiento alternativo, políticas integrales de protección y bienestar del niño que recojan los principios enunciados en las presentes Directrices.

9. Como parte de los esfuerzos para evitar que los niños sean separados de sus padres, los Estados deberían velar por la adopción de medidas apropiadas y respetuosas de las particularidades culturales a fin de:

a) Apoyar el cuidado prestado en entornos familiares cuya capacidad resulte limitada por factores como algún tipo de discapacidad, la drogodependencia y el alcoholismo, la discriminación contra familias indígenas o pertenecientes a una minoría, y la vida en regiones en las que se desarrolle un conflicto armado o que estén bajo ocupación extranjera;

b) Atender al cuidado y protección apropiados de los niños vulnerables, como los niños víctimas de abusos y explotación, los niños abandonados, los niños

que viven en la calle, los niños nacidos fuera del matrimonio, los niños no acompañados y separados, los niños internamente desplazados y los refugiados, los niños de trabajadores migratorios, los niños de solicitantes de asilo y los niños que viven con el VIH/SIDA o afectados por este u otras enfermedades graves.

10. Debería ponerse especial empeño en la lucha contra la discriminación basada en cualquier condición del niño o de los padres, en particular la pobreza, el origen étnico, la religión, el sexo, la discapacidad mental o física, el VIH/SIDA u otras enfermedades graves, tanto físicas como mentales, el nacimiento fuera del matrimonio, el estigma socioeconómico y todas las demás condiciones y circunstancias que pueden dar lugar a la renuncia a la patria potestad, al abandono del niño y/o a la remoción de su guarda.

B. Modalidades alternativas de acogimiento

11. Todas las decisiones relativas al acogimiento alternativo del niño deberían tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social.

12. Las decisiones relativas a los niños en acogimiento alternativo, incluidos aquellos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial.

13. El niño debe ser tratado en todo momento con dignidad y respeto y debe gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y toda forma de explotación, ya sea por parte de sus acogedores, de otros niños o de terceros, cualquiera que sea el entorno en que haya sido acogido.

14. La separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda han de revisarse periódicamente, y el regreso del niño a la guarda y cuidado de sus padres, una vez que se hayan resuelto o hayan desaparecido las causas que originaron la separación, debería responder al interés superior del niño, ateniéndose a los resultados de la evaluación prevista en el párrafo 49 *infra*.

15. La pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir a un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado.

16. Se debe atender a la promoción y salvaguardia de todos los demás derechos especialmente pertinentes para la situación de los niños privados del cuidado parental, incluidos, entre otros, el acceso a la educación y a los servicios de salud y otros servicios básicos, el derecho a la identidad, la libertad de religión o de creencia, el uso de su idioma y la protección de los derechos patrimoniales y de sucesión.

17. Los hermanos que mantienen los vínculos fraternos en principio no deberían ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogimiento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que responda al

interés superior del niño. En cualquier caso, habría que hacer todo lo posible para que los hermanos puedan mantener el contacto entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses.

18. Reconociendo que, en casi todos los países, la mayoría de los niños carentes del cuidado parental son acogidos informalmente por parientes u otras personas, los Estados deberían tratar de establecer los medios apropiados, compatibles con las presentes Directrices, para velar por su bienestar y protección mientras se hallen bajo tales formas de acogimiento informal, respetando debidamente las diferencias y prácticas culturales, económicas, de género y religiosas que no estén en contradicción con los derechos ni el interés superior del niño.

19. Ningún niño debería quedar privado en ningún momento del apoyo y la protección de un tutor legal u otro adulto reconocido responsable o de una entidad pública competente.

20. El acogimiento alternativo no debería ejercerse nunca con el fin primordial de promover los objetivos políticos, religiosos o económicos de los acogedores.

21. El recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase en favor de su interés superior.

22. De conformidad con la opinión predominante de los expertos, el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para evitar la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo.

23. Aunque se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños, donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación. A estos efectos, los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares. Las decisiones concernientes al establecimiento o a la autorización de establecimiento de nuevos centros de acogimiento residencial, tanto públicos como privados, deberían tener plenamente en cuenta este objetivo y estrategia de desinstitucionalización.

Medidas para promover la aplicación

24. Los Estados deberían asignar, en toda la medida de los recursos disponibles y, cuando proceda, en el marco de la cooperación para el desarrollo, recursos humanos y financieros para garantizar sin demora la aplicación óptima y progresiva de las presentes Directrices en sus territorios respectivos. Los Estados deberían facilitar la activa cooperación entre todas las autoridades competentes y la integración de las cuestiones del bienestar del niño y la familia en todos los ministerios directa o indirectamente interesados.

25. Los Estados son responsables de determinar la necesidad de cooperación internacional para la aplicación de las presentes Directrices, y de solicitarla. Tales

solicitudes deberían estudiarse debidamente y recibir una respuesta favorable siempre que sea posible y apropiado. La aplicación mejorada de las presentes Directrices debería figurar en los programas de cooperación para el desarrollo. Al prestar asistencia a un Estado, las entidades extranjeras deberían abstenerse de cualquier iniciativa incompatible con las presentes Directrices.

26. Nada de lo dispuesto en las presentes Directrices debería interpretarse en el sentido de alentar o aprobar estándares inferiores a los que puedan existir en determinados Estados, incluso en su legislación. Del mismo modo, se alienta a las autoridades competentes, a las organizaciones profesionales y a otras entidades a que elaboren directrices nacionales o propias de cada profesión que se inspiren en la letra y el espíritu de las presentes Directrices.

III. **Ámbito de aplicación de las Directrices**

27. Las presentes Directrices se aplican al uso y las condiciones apropiadas del acogimiento alternativo formal de todas las personas menores de 18 años, a menos que conforme a la ley aplicable el niño alcance la mayoría de edad anteriormente. Las Directrices se aplican también a los entornos de acogimiento informal solo si así lo indican expresamente, habida cuenta de la importante función desempeñada por la familia extensa y la comunidad y las obligaciones que incumben a los Estados respecto de todos los niños privados del cuidado parental o de sus cuidadores legales o consuetudinarios, conforme a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño².

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

29. A los efectos de las presentes Directrices, y sin perjuicio de las excepciones enunciadas, en particular, en el párrafo 30 *infra*, se aplicarán las definiciones siguientes:

a) Niños privados del cuidado parental: todos los niños que durante la noche no estén al cuidado de uno de sus padres, por lo menos, cualesquiera que sean las razones y circunstancias de ese hecho. El niño privado del cuidado parental que se encuentre fuera de su país de residencia habitual o sea víctima de situaciones de emergencia podrá ser designado como:

- i) “No acompañado”, si no ha sido acogido por otro pariente o por un adulto que por ley o costumbre sea responsable de acogerlo; o
- ii) “Separado”, si ha sido separado de un anterior cuidador primario legal o consuetudinario, aunque pueda estar acompañado por otro pariente;

b) Las modalidades de acogimiento alternativo son:

- i) Acogimiento informal: toda solución privada adoptada en un entorno familiar, en virtud de la cual el cuidado del niño es asumido con carácter permanente o indefinido por parientes o allegados (acogimiento informal por familiares) o por otras personas a título particular, por iniciativa del niño, de cualquiera de sus padres o de otra persona sin que esa solución haya sido ordenada por un órgano judicial o administrativo o por una entidad debidamente acreditada;

- ii) Acogimiento formal: todo acogimiento en un entorno familiar que haya sido ordenado por la autoridad judicial o un órgano administrativo competente y todo acogimiento en un entorno residencial, incluidos los centros de acogida privados, resultante o no de medidas judiciales o administrativas;
 - c) Según el entorno en que se ejerza, el acogimiento alternativo puede ser:
 - i) Acogimiento por familiares: acogimiento en el ámbito de la familia extensa del niño o con amigos íntimos de la familia conocidos del niño, de carácter formal o informal;
 - ii) Acogimiento en hogares de guarda: los supuestos en que una autoridad competente confía el niño a efectos de acogimiento alternativo al entorno doméstico de una familia distinta de su propia familia, que ha sido seleccionada, declarada idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento;
 - iii) Otras formas de acogida en un entorno familiar o similar;
 - iv) Acogimiento residencial: acogimiento ejercido en cualquier entorno colectivo no familiar, como los lugares seguros para la atención de emergencia, los centros de tránsito en casos de emergencia y todos los demás centros de acogimiento residencial a plazo corto y largo, incluidos los hogares funcionales;
 - v) Soluciones de alojamiento independiente y tutelado de niños;
 - d) En cuanto a los responsables del acogimiento alternativo:
 - i) Se entiende por “agencia” la entidad o el servicio público o privado que organiza el acogimiento alternativo de los niños;
 - ii) Se entiende por “centro de acogida” el establecimiento público o privado que ejerce el acogimiento residencial de niños.
30. No obstante, el acogimiento alternativo previsto en las presentes Directrices no abarca:
- a) Las personas menores de 18 años privadas de libertad por decisión de un órgano judicial o administrativo de resultas de haberseles imputado un acto punible, o de haber sido acusadas o reconocidas culpables de haberlo cometido, cuya situación se rige por las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores⁶ y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad⁷;
 - b) El acogimiento por los padres adoptivos desde el momento en que el niño haya sido puesto efectivamente bajo su custodia en cumplimiento de una resolución judicial definitiva de adopción, a partir de cuyo momento, a los efectos de las presentes Directrices, se considera que el niño se encuentra bajo la guarda de sus padres. No obstante, las presentes Directrices se aplican al acogimiento preadoptivo o de prueba de un niño por sus eventuales padres adoptivos, en la medida en que sean compatibles con los requisitos que rigen ese tipo de acogimiento conforme a lo dispuesto en otros instrumentos internacionales pertinentes;

⁶ Resolución 40/33, anexo.

⁷ Resolución 45/113, anexo.

c) Las modalidades informales por las cuales un niño permanece voluntariamente con parientes o amigos a efectos recreativos y por motivos no relacionados con la incapacidad o falta de voluntad general de los padres para cumplir los deberes que les incumben en relación con la guarda de su hijo.

31. Se insta asimismo a las autoridades competentes y a otras personas y entidades interesadas a que recurran a las presentes Directrices, en la medida que resulten aplicables, en internados, hospitales, centros de acogida de niños con alguna discapacidad mental o física u otras necesidades especiales, campamentos, el lugar de trabajo y otros lugares en los que se tenga la responsabilidad del cuidado de niños.

IV. Prevención de la necesidad de acogimiento alternativo

A. Promoción del cuidado parental

32. Los Estados deberían aplicar políticas de apoyo a la familia para facilitar el cumplimiento de los deberes que incumben a esta en relación con el niño y promover el derecho del niño a mantener una relación con el padre y la madre. Estas políticas deberían afrontar las causas fundamentales del abandono de niños, la renuncia a su guarda y la separación de un niño de su familia garantizando, entre otras cosas, el ejercicio del derecho a la inscripción de los nacimientos en el Registro Civil, y el acceso a una vivienda adecuada y la atención primaria de la salud y a los servicios de educación y asistencia social, así como promoviendo medidas para luchar contra la pobreza, la discriminación, la marginación, la estigmatización, la violencia, los malos tratos y el abuso sexual de niños y la toxicomanía.

33. Los Estados deberían elaborar y aplicar políticas coherentes y mutuamente complementarias orientadas a la familia con objeto de promover y reforzar la capacidad de los padres para cumplir sus deberes de cuidado de sus hijos.

34. Los Estados deberían aplicar medidas eficaces para prevenir el abandono de niños, la renuncia a la guarda y la separación del niño de su familia. Las políticas y programas sociales deberían, en particular, dar a las familias los medios para adquirir la conciencia, las aptitudes, las capacidades y las herramientas que les permitan proveer debidamente a la protección, el cuidado y el desarrollo de sus hijos. Habría que hacer uso con ese fin de los recursos complementarios del Estado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los dirigentes religiosos y los medios de comunicación. Esas medidas de protección social deberían comprender lo siguiente:

a) Servicios de mejora del medio familiar, como la educación parental, el fomento de relaciones positivas entre los padres y los hijos, las técnicas de solución de conflictos, oportunidades de empleo y de generación de ingresos y, de ser necesario, asistencia social;

b) Servicios de apoyo social, como servicios de guardería, mediación y conciliación, tratamiento de la toxicomanía, ayuda económica y servicios para los padres e hijos que sufren algún tipo de discapacidad. Esos servicios, preferiblemente de carácter integrado y no intrusivo, deberían ser accesibles directamente a nivel de la comunidad e involucrar activamente a las familias como participantes, mediante la combinación de sus recursos con los de la comunidad y el cuidador;

c) Las políticas juveniles dirigidas a facultar a los jóvenes para hacer frente de una manera positiva a los desafíos de la vida cotidiana, en especial al decidir abandonar el hogar familiar, y a preparar a los futuros padres a adoptar decisiones

fundamentadas con respecto a su salud sexual y reproductiva y a asumir sus responsabilidades a este respecto.

35. Deberían utilizarse diversos métodos y técnicas complementarios para el apoyo familiar, que variasen a lo largo del proceso de apoyo, tales como las visitas domiciliarias, las reuniones de grupo con otras familias, la presentación y discusión de casos y la asunción de compromisos por parte de la familia interesada. Su objetivo debería ser tanto facilitar las relaciones intrafamiliares como promover la integración de la familia dentro de su comunidad.

36. Se debería prestar una atención especial, de conformidad con la legislación interna, al establecimiento y promoción de servicios de apoyo y atención a los padres solteros y adolescentes y a sus hijos, nacidos o no fuera del matrimonio. Los Estados deberían velar por que los padres adolescentes conservasen todos los derechos inherentes a su doble condición de padres y niños, incluido el acceso a todos los servicios apropiados para su propio desarrollo, a los subsidios a que tienen derecho los padres y a sus derechos de sucesión. Deberían adoptarse medidas para garantizar la protección de las adolescentes embarazadas y la no interrupción de sus estudios. Habría que tratar además de aminorar el estigma que lleva aparejado el hecho de ser padre o madre soltero y adolescente.

37. Los hermanos que hayan perdido a sus padres o cuidadores y hayan optado por permanecer juntos en el hogar familiar deberían poder disponer de apoyo y servicios, en la medida en que el hermano mayor sea considerado capaz de actuar como cabeza de familia y esté dispuesto a ello. Los Estados deberían velar, en particular mediante el nombramiento de un tutor legal, un adulto reconocido responsable o, cuando proceda, una entidad pública legalmente habilitada para ejercer la tutela, conforme a lo dispuesto en el párrafo 19 *supra*, por que tales hogares gocen de una protección preceptiva contra todas las formas de explotación y abuso y de la supervisión y apoyo por parte de la comunidad local y sus servicios competentes, como los trabajadores sociales, con especial hincapié en los derechos del niño a la salud, la vivienda y la educación y sus derechos de sucesión. Habría que prestar especial atención a que ese cabeza de familia conservara todos los derechos inherentes a su condición de niño, comprendido el acceso a la educación y el esparcimiento, además de sus derechos como cabeza de familia.

38. Los Estados deberían ofrecer servicios de guardería, incluidas escuelas de jornada completa, y de cuidado temporal que permitan a los padres sobrellevar mejor sus responsabilidades generales para con la familia, incluidas las responsabilidades adicionales inherentes al cuidado de niños con necesidades especiales.

Prevención de la separación de la familia

39. Deberían elaborarse y aplicarse sistemáticamente criterios adecuados basados en principios profesionales sólidos para evaluar la situación del niño y la familia, incluida la capacidad real y potencial de la familia para cuidar del niño en los casos en que la autoridad o la agencia competente tenga motivos fundados para pensar que el bienestar del niño se encuentra en peligro.

40. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda o a la reintegración del niño en la familia deberían basarse en esta evaluación y ser adoptadas por profesionales calificados y capacitados, en nombre de la autoridad competente o con la autorización de esta, en plena consulta con todos los interesados y teniendo presente la necesidad de planificar el futuro del niño.

41. Se alienta a los Estados a adoptar medidas para la protección integral y la garantía de los derechos durante el período del embarazo, el nacimiento y la lactancia a fin de garantizar condiciones de dignidad e igualdad para el adecuado desarrollo del embarazo y el cuidado del niño. Por consiguiente, se deberían ofrecer programas de apoyo a los futuros padres, especialmente los padres adolescentes, que tengan dificultad para ejercer las funciones parentales. Tales programas deberían tener como finalidad dar a las madres y los padres la posibilidad de ejercer las funciones parentales en condiciones de dignidad y evitar que se vean inducidos a entregar la guarda de su hijo a causa de su vulnerabilidad.
42. Cuando un niño es abandonado o se renuncia a su guarda, los Estados deberían velar por que ello se realice en condiciones de confidencialidad y seguridad para el niño, respetando su derecho de acceso a la información sobre sus orígenes cuando corresponda y sea posible de conformidad con la legislación del Estado.
43. Los Estados deberían formular políticas claras para afrontar las situaciones en que un niño haya sido abandonado anónimamente, que indiquen si se ha de buscar a la familia y entregarle el niño, o decidir el acogimiento del niño en el entorno de la familia extensa, y cómo hacerlo. Esas políticas deberían también permitir que se decida sin demora si el niño puede ser entregado en acogimiento familiar permanente y organizar rápidamente tal modalidad de acogimiento.
44. Cuando uno de los progenitores o el tutor legal de un niño acuda a un centro o una agencia pública o privada con el deseo de renunciar permanentemente a la guarda del niño, el Estado debería velar por que la familia reciba el asesoramiento y apoyo social necesarios para alentarla a conservar la guarda del niño y hacerla posible. Si se fracasara en el intento, un asistente social u otro profesional debería realizar una evaluación para determinar si hay otros miembros de la familia que deseen asumir con carácter permanente la guarda y custodia del niño y si una solución de este tipo redundaría en favor del interés superior de este. Cuando esas soluciones no sean posibles o no redunden en beneficio del interés superior del niño, debería tratarse de encontrar en un plazo razonable una familia de acogida permanente.
45. Cuando uno de los progenitores o el cuidador de un niño acuda a un centro o una agencia pública o privada con el deseo de entregar al niño en acogimiento por un período breve o indefinido, el Estado debería velar por que dispongan del asesoramiento y apoyo social necesarios para alentarlos a continuar asumiendo la guarda del niño y hacerla posible. El niño debería ser admitido en acogimiento alternativo solo cuando se hayan agotado esas opciones y existan razones aceptables y justificadas para entregarlo en acogimiento.
46. Se debería proporcionar formación específica a los maestros y otras personas que trabajan con niños para ayudarles a detectar las situaciones de abuso, descuido, explotación o riesgo de abandono y a señalar tales situaciones a los órganos competentes.
47. Toda decisión sobre la remoción de la guarda de un niño contra la voluntad de sus padres debe ser adoptada por la autoridad competente, de conformidad con las leyes y procedimientos aplicables y estar sujeta a revisión judicial, garantizándose a los padres el derecho de recurso y el acceso a asistencia letrada adecuada.
48. Cuando el único o principal cuidador del niño pueda quedar privado de libertad a causa de su ingreso en prisión preventiva o de su condena a una pena de prisión, deberían dictarse en tales casos, siempre que sea posible y teniendo en cuenta el interés superior del niño, medidas de libertad provisional y penas no

privativas de libertad. Los Estados deberían tener en cuenta el interés superior del niño al decidir retirar la custodia de un niño nacido en prisión o que vive en prisión con uno de sus progenitores. La retirada de la custodia de esos niños debería tratarse del mismo modo que otros casos de separación. Debería ponerse el máximo empeño en lograr que los niños que permanezcan bajo la custodia de sus padres se beneficien de un cuidado y protección adecuados, al tiempo que se garantiza su propia condición de individuos libres y su acceso a las actividades de la comunidad.

B. Promoción de la reintegración en la familia

49. Para preparar al niño y a la familia para su posible regreso a esta y para apoyar dicha reinscripción, la situación del niño debería ser evaluada por una persona o un equipo debidamente designado que tenga acceso a asesoramiento multidisciplinario, en consulta con los distintos actores involucrados (el niño, la familia, el acogedor alternativo), a fin de decidir si la reintegración del niño en la familia es posible y redundante en favor del interés superior de este, qué medidas supondría y bajo la supervisión de quién.

50. Los objetivos de la reintegración y las tareas principales de la familia y el acogedor alternativo a este respecto deberían hacerse constar por escrito y ser acordadas por todos los interesados.

51. El organismo competente debería elaborar, apoyar y vigilar los contactos regulares y apropiados entre el niño y su familia específicamente a los efectos de la reintegración.

52. Una vez decidida, la reintegración del niño en su familia debería concebirse como un proceso gradual y supervisado, acompañado de medidas de seguimiento y apoyo que tengan en cuenta la edad del niño, sus necesidades y desarrollo evolutivo y la causa de la separación.

V. Bases de la acogida

53. Para atender a las necesidades específicas psicoemocionales, sociales y de otro tipo de cada niño carente del cuidado parental, los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para establecer las condiciones legales, políticas y financieras que permitan ofrecer opciones de acogimiento alternativo adecuadas, dando prioridad a las soluciones basadas en la familia y la comunidad.

54. Los Estados deberían velar por que haya una serie de opciones de acogimiento alternativo, compatibles con los principios generales de las presentes Directrices, para la acogida de emergencia y a plazo corto y largo.

55. Los Estados deberían velar por que todas las personas físicas y jurídicas participantes en el acogimiento alternativo de niños sean debidamente habilitadas para ello por las autoridades competentes y estén sujetas a la revisión y el control regulares de estas últimas de conformidad con las presentes Directrices. Con ese fin, dichas autoridades deberían elaborar criterios apropiados para la evaluación de la idoneidad profesional y ética de los acogedores y para su acreditación, control y supervisión.

56. Por lo que respecta a las opciones de acogimiento informal del niño, bien dentro de la familia extensa, o bien con amigos o terceros, los Estados, si corresponde, deberían alentar a esos acogedores a que notifiquen la acogida a las autoridades competentes a fin de que tanto ellos como el niño puedan recibir cualquier ayuda financiera y de otro tipo que contribuya a promover el bienestar y la protección del niño. Cuando sea posible y apropiado, los Estados deberían alentar y

autorizar a los acogedores informales, con el consentimiento del niño interesado y de sus padres, a que formalicen el acogimiento una vez transcurrido un plazo adecuado, en la medida en que el acogimiento haya redundado hasta la fecha en favor del interés superior del niño y se espere que continúe en un futuro previsible.

VI. Determinación de la modalidad de acogimiento más adecuada

57. La toma de decisiones sobre un acogimiento alternativo que responda al interés superior del niño debería formar parte de un procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo adecuado y reconocido, con garantías jurídicas, incluida, cuando corresponda, la asistencia letrada del niño en cualquier proceso judicial. Debería basarse en una evaluación, planificación y revisión rigurosas, por medio de estructuras y mecanismos establecidos, y realizarse caso por caso, por profesionales debidamente calificados en un equipo multidisciplinario siempre que sea posible. Debería suponer la plena consulta del niño en todas las fases del proceso, de forma adecuada a su desarrollo evolutivo, y de sus padres o tutores legales. A estos efectos, se debería proporcionar a todos los interesados la información necesaria para basar su opinión. Los Estados deberían poner el máximo empeño en proporcionar recursos y cauces adecuados para la formación y el reconocimiento de los profesionales encargados de determinar la mejor modalidad de acogimiento, a fin de facilitar el cumplimiento de estas disposiciones.

58. La evaluación debería ejecutarse pronta, minuciosa y cuidadosamente. Debería tener en cuenta la seguridad y el bienestar inmediatos del niño, así como su cuidado y desarrollo a más largo plazo, y debería abarcar las características personales y de desarrollo del niño, sus antecedentes étnicos, culturales, lingüísticos y religiosos, el entorno familiar y social, el historial médico y cualesquiera otras necesidades especiales.

59. El primer informe y las revisiones consiguientes deberían utilizarse como herramientas esenciales para las decisiones de planificación desde el momento de su aceptación por las autoridades competentes en adelante, con miras, en particular, a evitar toda perturbación indebida y decisiones contradictorias.

60. Deberían evitarse los cambios frecuentes del entorno de acogimiento, que son perjudiciales para el desarrollo del niño y su aptitud para crear vínculos. Los acogimientos a corto plazo deberían tener como finalidad permitir la adopción de una solución permanente apropiada. Debería garantizarse sin demora la permanencia de la acogida del niño por medio de la reintegración en su familia nuclear o extensa o, si esto no fuera posible, en un entorno familiar alternativo estable o, de ser aplicable el párrafo 21 *supra*, mediante un acogimiento residencial apropiado y estable.

61. La planificación del acogimiento y de la permanencia debería llevarse a cabo lo antes posible, idealmente antes de que el niño sea recibido en acogimiento, teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes inmediatos y a más largo plazo de cada opción examinada, y debería comprender propuestas a corto y largo plazo.

62. La planificación del acogimiento y de la permanencia debería basarse principalmente en la naturaleza y la calidad de los vínculos del niño con su familia, la capacidad de la familia para salvaguardar el bienestar y el desarrollo armonioso del niño, la necesidad o el deseo del niño de sentirse parte de una familia, la conveniencia de que el niño no salga del ámbito de su comunidad o su país, sus antecedentes culturales, lingüísticos y religiosos y sus relaciones con sus hermanos, a fin de evitar separarlos.

63. El plan debería especificar claramente, entre otras cosas, los objetivos del acogimiento y las medidas para conseguirlos.
64. El niño y sus padres o tutores legales deberían ser plenamente informados de las opciones de acogimiento alternativo disponibles, de las consecuencias de cada opción y de sus derechos y obligaciones a este respecto.
65. En toda la medida de lo posible, la preparación, ejecución y evaluación de las medidas de protección del niño se deberían llevar a cabo con la participación de sus padres o tutores legales y la de sus guardadores y cuidadores familiares potenciales, tomando debidamente en consideración las necesidades particulares, creencias y deseos especiales del niño. A petición del niño, sus padres o tutores legales, en todo proceso de toma de decisiones podrá oírse también a otras personas importantes en la vida del niño, a discreción de la autoridad competente.
66. Los Estados deberían velar por que todo niño cuyo acogimiento alternativo haya sido resuelto por un tribunal judicial o cuasi judicial debidamente constituido o por un órgano administrativo u otro órgano competente, así como sus padres u otras personas que ejerzan las funciones parentales, tengan la posibilidad de ejercitar ante un tribunal de justicia su oposición a la resolución de acogimiento adoptada, sean informados de su derecho a ejercitar tal oposición y reciban asistencia para ello.
67. Los Estados deberían garantizar el derecho de todo niño en acogimiento temporal a la revisión periódica y minuciosa —preferiblemente cada tres meses por lo menos— de la idoneidad del cuidado y tratamiento que se le da, teniendo en cuenta sobre todo su desarrollo personal y cualquier variación de sus necesidades, los cambios en su entorno familiar y si, en vista de lo anterior, la modalidad de acogimiento sigue siendo necesaria y adecuada. La revisión debería estar a cargo de personas debidamente calificadas y habilitadas e implicar plenamente al niño y a todas las personas importantes en su vida.
68. El niño debería estar preparado para todo cambio del entorno de acogimiento resultante de los procesos de planificación y revisión.

VII. Provisión del acogimiento alternativo

A. Políticas

69. Corresponde al Estado o al nivel apropiado de gobierno garantizar la elaboración y aplicación de políticas coordinadas en relación con el acogimiento formal e informal de todos los niños sin cuidado parental. Esas políticas deberían basarse en información fidedigna y datos estadísticos. Deberían definir el proceso para determinar quién debe asumir la responsabilidad por el niño, teniendo en cuenta el papel de los padres o principales cuidadores de este en su protección, cuidado y desarrollo. Se presume, salvo prueba en contrario, que la responsabilidad corresponde a los padres o principales cuidadores del niño.
70. Todas las entidades públicas que intervienen en la remisión de los casos de los niños sin cuidado parental y en la prestación de asistencia a estos, en cooperación con la sociedad civil, deberían adoptar políticas y procedimientos que favorezcan el intercambio de información y consultas entre las agencias y los individuos a fin de velar por la eficacia del cuidado, el apoyo a la reinserción y la protección de esos niños. La ubicación y/o estructura de la agencia encargada de la supervisión del acogimiento alternativo deberían asegurar la máxima accesibilidad para quienes necesiten sus servicios.

71. Debería dedicarse especial atención a la calidad del cuidado alternativo prestado, tanto en acogimiento residencial como familiar, en particular con respecto a las aptitudes profesionales, la selección, la formación y la supervisión de los acogedores. Su papel y funciones deberían definirse claramente y distinguirse de las de los padres o tutores del niño.

72. En cada país, las autoridades competentes deberían redactar un documento en el que se enunciaran los derechos de los niños en acogimiento alternativo de conformidad con las presentes Directrices. Los niños en acogimiento alternativo deberían poder comprender plenamente las normas, reglamentos y objetivos del entorno de acogida y los derechos y obligaciones que les incumben en este.

73. La provisión de acogimiento alternativo en cualquiera de sus modalidades debería formalizarse en una declaración por escrito en que consten los fines y objetivos del proveedor del servicio y la naturaleza de sus responsabilidades con relación al niño, que han de ser acordes con las normas establecidas por la Convención sobre los Derechos del Niño², las presentes Directrices y la ley aplicable. Todos los proveedores de servicios de acogimiento alternativo deberían haber sido declarados idóneos o habilitados de conformidad con las disposiciones legales.

74. Se debería establecer un marco normativo para que la remisión o la admisión de un niño en un entorno de acogimiento alternativo se atenga a un procedimiento estándar.

75. Las prácticas religiosas y culturales en materia de acogimiento alternativo, incluidas las relativas a las perspectivas de género, se deberían respetar y promover en la medida en que conste que son compatibles con los derechos y el interés superior del niño. El procedimiento para examinar si deberían promoverse tales prácticas debería ser ampliamente participativo y contar con intervención de los dirigentes culturales y religiosos interesados, los profesionales y los cuidadores de niños privados del cuidado parental, los padres y otros interesados, así como los propios niños.

1. Acogimiento informal

76. Con objeto de que las condiciones de acogida en el acogimiento informal por familias o personas sean apropiadas, los Estados deberían reconocer la función desempeñada por ese tipo de acogimiento y adoptar medidas adecuadas para que se ejerza de forma óptima sobre la base de una evaluación de los entornos particulares que pueden necesitar especial asistencia o supervisión.

77. Cuando corresponda, las autoridades competentes deberían alentar a los acogedores informales a que notifiquen la modalidad de acogimiento y procurar que tengan acceso a todos los servicios y medios disponibles que puedan ayudarles a cumplir su obligación de cuidado y protección del niño.

78. El Estado debería reconocer la responsabilidad de facto de los acogedores informales del niño.

79. Los Estados deberían elaborar medidas especiales apropiadas a fin de proteger a los niños en acogimiento informal contra el abuso, el descuido, el trabajo infantil y toda forma de explotación, con particular atención al acogimiento informal ejercido por personas sin vínculo familiar, o por familiares no conocidos previamente por el niño o lejos del lugar de residencia habitual del niño.

2. Condiciones generales aplicables a todas las modalidades de acogimiento alternativo formal

80. El traslado de un niño a un entorno de acogimiento alternativo debería efectuarse con la máxima sensibilidad y de una manera adaptada al niño, en particular con la intervención de personal especialmente formado y, en principio, no uniformado.
81. Cuando un niño haya sido recibido en acogimiento alternativo, se debería fomentar y facilitar, en bien de la protección y el interés superior del niño, el contacto con su familia y con otras personas cercanas, como amigos, vecinos y acogedores anteriores. El niño debería tener acceso a información sobre la situación de los miembros de su familia si no mantiene contacto con ellos.
82. Los Estados deberían prestar una atención especial a que los niños que se encuentren en acogimiento alternativo a causa de la prisión u hospitalización prolongada de sus padres tengan la oportunidad de mantener contacto con ellos y recibir el apoyo psicológico y la asistencia necesarios a este respecto.
83. Los acogedores deberían velar por que los niños que tienen a su cargo reciban una alimentación sana y nutritiva en cantidad suficiente según los hábitos alimentarios locales y las normas alimentarias correspondientes y de acuerdo con las creencias religiosas del niño. Cuando sea necesario se aportarán también los suplementos nutricionales apropiados.
84. Los acogedores deberían promover la salud de los niños que tengan a su cargo y tomar disposiciones para proporcionarles atención médica, orientación y apoyo cuando sea necesario.
85. Los niños deberían tener acceso a la enseñanza escolar y extraescolar y a la formación profesional, en ejercicio de sus derechos y, hasta donde sea posible, en centros educativos de la comunidad local.
86. Los acogedores deberían velar por el respeto del derecho de los niños, incluidos los niños con discapacidades, que viven con el VIH/SIDA o afectados por este o que tengan otras necesidades especiales, a desarrollarse mediante el juego y las actividades de esparcimiento y por que se creen oportunidades para tales actividades en el entorno de acogimiento y fuera de él. Deberían fomentarse y facilitarse los contactos con los niños y otras personas de la comunidad local.
87. Las necesidades específicas de seguridad, salud, nutrición, desarrollo y otras necesidades de los lactantes y los niños de corta edad, incluidos aquellos con necesidades especiales, deberían ser atendidas en todos los entornos de acogida, incluida la necesidad de vinculación permanente a un acogedor determinado.
88. Debería permitirse que los niños satisfagan las necesidades de su vida religiosa y espiritual, en particular recibiendo visitas de un representante calificado de su religión, y que decidan libremente participar o no en los oficios religiosos y en la educación u orientación religiosa. Debería respetarse la religión del niño y no se debería alentar ni persuadir a ningún niño para que cambie su religión o creencias durante el período de acogimiento.
89. Todos los adultos que tengan niños a su cargo deberían respetar y promover el derecho a la intimidad, que comprende también disponer de medios apropiados para satisfacer sus necesidades sanitarias y de higiene, respetando las diferencias y la interacción entre los géneros, y de un lugar adecuado, seguro y accesible para guardar sus efectos personales.

90. Los acogedores deberían comprender la importancia de su función en el desarrollo de unas relaciones positivas, seguras y formativas con los niños, y estar en condiciones de cumplirla.
91. El alojamiento en todos los entornos de acogimiento alternativo debería cumplir los requisitos de salud y seguridad.
92. Los Estados, por medio de sus autoridades competentes, deberían velar por que el alojamiento de los niños en acogimiento alternativo, y la supervisión de esas modalidades de acogimiento, permitan la protección efectiva de los niños contra los abusos. Es preciso prestar una atención especial a la edad y el grado de madurez y de vulnerabilidad de cada niño al determinar la modalidad de convivencia que más le convenga. Las medidas encaminadas a proteger a los niños en acogimiento deberían ser conformes a la ley y no deberían implicar limitaciones poco razonables de su libertad y comportamiento en comparación con los niños de edad similar en su comunidad.
93. Todos los entornos de acogimiento alternativo deberían ofrecer una protección adecuada a los niños contra el secuestro, el tráfico, la venta y cualquier otra forma de explotación. Las consiguientes limitaciones de su libertad y comportamiento deberían ser solo las estrictamente necesarias para garantizar su protección efectiva contra tales actos.
94. Todos los acogedores deberían fomentar y alentar en los niños y jóvenes la toma de decisiones con conocimiento de causa, teniendo en cuenta los riesgos aceptables y la edad del niño, y según su desarrollo evolutivo.
95. Los Estados, las agencias y los centros de acogida, las escuelas y otros servicios comunitarios deberían adoptar medidas apropiadas para que los niños en acogimiento alternativo no sean estigmatizados durante el período de acogida o después. En este sentido, se debería procurar reducir lo más posible la posibilidad de que el niño sea identificado como un menor que está siendo cuidado en un entorno de acogimiento alternativo.
96. Todas las medidas disciplinarias y de control del comportamiento que constituyan tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluidas las medidas de aislamiento e incomunicación o cualesquiera otras formas de violencia física o psicológica que puedan poner en peligro la salud física o mental del niño, deben quedar prohibidas estrictamente de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para impedir tales prácticas y garantizar su punibilidad conforme al derecho. Nunca debería imponerse como sanción restringir el contacto del niño con los miembros de su familia y con otras personas de importancia especial para él.
97. No se debería autorizar el uso de la fuerza ni de medidas de coerción de cualquier tipo a menos que tales medidas sean estrictamente necesarias para salvaguardar la integridad física o psicológica del niño o de otras personas y se apliquen de conformidad con la ley y de manera razonable y proporcionada y respetando los derechos fundamentales del niño. La coerción mediante drogas y medicación debería basarse en las necesidades terapéuticas y no se debería emplear nunca sin la evaluación y prescripción de un especialista.
98. Los niños acogidos deberían tener acceso a una persona de confianza en cuya absoluta reserva pudieran confiar. Esa persona tendría que ser designada por la autoridad competente con el acuerdo del niño interesado. El niño debería ser informado de que las normas éticas o jurídicas pueden requerir en determinadas circunstancias la violación de la confidencialidad.

99. Los niños acogidos deberían tener acceso a un mecanismo conocido, eficaz e imparcial mediante el cual puedan notificar sus quejas o inquietudes con respecto al trato que se les dispensa o las condiciones de acogida. Esos mecanismos deberían comprender la audiencia inicial y la respuesta, la aplicación y audiencias ulteriores. Deberían participar en este proceso jóvenes con experiencia del acogimiento y habría que atribuir la debida importancia a sus opiniones. La conducción de ese proceso debería estar a cargo de personas competentes capacitadas para trabajar con niños y jóvenes.

100. Para promover en el niño el sentido de la propia identidad, debería llevarse, con la participación de este, un diario de vida que contenga la información relativa a cada etapa de la vida del niño, junto con las fotografías, los objetos personales y los recuerdos correspondientes, para que el niño pudiera disponer de él durante toda su vida.

B. Asunción de la responsabilidad legal por el niño

101. En las situaciones en que los padres del niño estén ausentes o sean incapaces de tomar diariamente decisiones que respondan al interés superior del niño, y en que la autoridad judicial o un órgano administrativo competente haya ordenado o autorizado que este sea entregado en acogimiento alternativo, la persona o entidad competente que haya sido designada debería ser investida con el derecho y la responsabilidad legal de adoptar tales decisiones en lugar de los padres, siempre con previa audiencia del niño. Los Estados deberían velar por el establecimiento de un mecanismo encargado de designar a esa persona o entidad.

102. Esa responsabilidad legal debería ser atribuida por las autoridades competentes y supervisada directamente por ellas o por medio de entidades formalmente acreditadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales. La responsabilidad por los actos de la persona o entidad interesada debería recaer en el órgano otorgante.

103. Quienes ejerzan esa responsabilidad legal deberían ser personas de buena reputación, con un buen conocimiento de los problemas que afectan a la infancia, la aptitud para trabajar directamente con niños y una buena comprensión de las necesidades culturales y especiales de los niños que se les hayan de confiar. Deberían recibir la formación y el apoyo profesional pertinentes a este respecto. Deberían estar en condiciones de adoptar decisiones imparciales e independientes que respondan al interés superior de los niños interesados y que promuevan y salvaguarden el bienestar de cada niño.

104. La función y las responsabilidades específicas de la persona o entidad designada deberían consistir en lo siguiente:

a) Velar por la protección de los derechos del niño y, en especial por que el niño cuente con el cuidado, el alojamiento, la atención de salud, las oportunidades de desarrollo, el apoyo psicosocial, la educación y el apoyo lingüístico apropiados;

b) Velar por que el niño tenga acceso a representación legal y otro tipo de asistencia si fuera necesario, por que el niño sea oído, de modo que sus opiniones sean tenidas en cuenta por las autoridades encargadas de la toma de decisiones, y por que el niño sea informado y asesorado sobre sus derechos;

c) Contribuir a la determinación de una solución estable que responda al interés superior del niño;

- d) Servir de enlace entre el niño y las diversas organizaciones que pueden prestar servicios a este;
- e) Asistir al niño en la búsqueda de sus familiares;
- f) Velar por que, si se lleva a cabo la repatriación o la reagrupación familiar, ello redunde en favor del interés superior del niño;
- g) Ayudar al niño a mantenerse en contacto con su familia, cuando proceda.

1. Agencias y centros encargados del acogimiento formal

105. Debería establecerse en la legislación que todas las agencias y centros de acogida deben ser inscritos en el registro y habilitados para desempeñar sus actividades por los servicios de asistencia social u otra autoridad competente, y que el incumplimiento de esas disposiciones legales constituye un delito castigado por la ley. La habilitación debería ser otorgada por las autoridades competentes y revisada periódicamente por estas con arreglo a criterios estándar que comprendan, como mínimo, los objetivos de la agencia o el centro, su funcionamiento, la contratación y aptitudes del personal, las condiciones de acogida, la gestión y los recursos financieros.

106. Todas las agencias y centros de acogida deberían formular por escrito sus criterios teóricos y prácticos de actuación compatibles con las presentes Directrices, describiendo sus objetivos, políticas, métodos y normas para la contratación, vigilancia, supervisión y evaluación de cuidadores calificados e idóneos para lograr el cumplimiento de esos objetivos.

107. Todas las agencias y centros de acogida deberían elaborar un código de conducta del personal, compatible con las presentes Directrices, que defina la función de cada profesional y de los cuidadores en particular e incluya procedimientos claros de presentación de informes sobre las denuncias de conducta impropia por parte de cualquier miembro del equipo.

108. Las formas de financiación de la acogida no deberían ser nunca de tal índole que alentarán el acogimiento innecesario de un niño o la prolongación de su permanencia en una modalidad de acogimiento organizada o ejercida por una agencia o un centro de acogida.

109. Se debería llevar un registro completo y actualizado de la prestación de servicios de acogimiento alternativo, que incluya los expedientes detallados de todos los niños acogidos, el personal empleado y las transacciones financieras.

110. Los expedientes de los niños acogidos deberían ser completos, actualizados, confidenciales y seguros, e incluir información sobre su ingreso y salida y sobre la forma, contenido y circunstancias de la entrega en acogimiento de cada niño, además de los correspondientes documentos de identidad y otras señas personales. En el expediente del niño debería hacerse constar la información sobre su familia, así como incluir los informes basados en las evaluaciones periódicas. Este expediente debería acompañar al niño durante todo el período de acogimiento alternativo y ser consultado por los profesionales debidamente habilitados encargados en cada momento de su cuidado.

111. Los mencionados expedientes deberían estar a disposición del niño, así como de sus padres o tutores, dentro de los límites del derecho a la intimidad y confidencialidad del niño, según proceda. Antes, durante y después de la consulta del expediente se debería proporcionar el asesoramiento pertinente.

112. Todos los servicios de acogimiento alternativo deberían tener una política clara de respeto a la confidencialidad de la información sobre cada niño, que todos los cuidadores deberían conocer y cumplir.

113. Como buena práctica, todas las agencias y centros de acogida deberían velar sistemáticamente por que, antes de su contratación, los cuidadores y otro personal en contacto directo con los niños fueran objeto de una evaluación completa y apropiada de su idoneidad para trabajar con niños.

114. Las condiciones laborales, incluida la remuneración, de los cuidadores contratados por las agencias y centros de acogida deberían ser tales que fomentaran al máximo su motivación, satisfacción y continuidad en el trabajo, y por tanto su disposición para cumplir su función de la forma más apropiada y eficaz.

115. Se debería brindar a todos los cuidadores capacitación sobre los derechos de los niños sin cuidado parental y sobre la vulnerabilidad especial de los niños que se encuentran en situaciones particularmente difíciles, como el acogimiento de emergencia y el acogimiento fuera de su zona de residencia habitual. Se debería concienciar también a los cuidadores respecto de las cuestiones culturales, sociales, de género y religiosas. Los Estados también deberían proporcionar recursos suficientes y cauces apropiados para el reconocimiento de esos profesionales con objeto de favorecer la aplicación de estas disposiciones.

116. Debería impartirse capacitación a todo el personal empleado por las agencias y los centros de acogida sobre cómo hacer frente a los comportamientos problemáticos, incluidas las técnicas de solución de conflictos y los medios para prevenir los actos de los niños que puedan causar daños a sí mismos o a terceros.

117. Las agencias y los centros de acogida deberían velar por que, si corresponde, los cuidadores estén preparados para atender a los niños con necesidades especiales, principalmente aquellos que viven con el VIH/SIDA o padecen otras enfermedades físicas o mentales crónicas, y los niños con discapacidades físicas o mentales.

2. Acogimiento en hogares de guarda

118. La autoridad o agencia competente debería concebir un sistema, y formar en consecuencia al personal interesado, para evaluar las necesidades del niño y cotejarlas con las aptitudes y recursos de los potenciales hogares de guarda y preparar a todos los interesados para el acogimiento.

119. Debería establecerse en cada localidad un grupo de guardadores familiares acreditados que puedan proporcionar al niño cuidado y protección sin romper los vínculos con la familia, la comunidad y el grupo cultural.

120. Deberían crearse servicios especiales de preparación, apoyo y asesoramiento para los guardadores familiares a los que estos puedan recurrir a intervalos regulares antes, durante y después del acogimiento.

121. Los guardadores deberían tener la oportunidad de hacer oír su opinión e influir en la política de las agencias de acogimiento familiar y otros sistemas que se ocupan de los niños privados del cuidado parental.

122. Se debería fomentar la creación de asociaciones de guardadores familiares que puedan prestarse recíprocamente un importante apoyo y contribuir al desarrollo de la práctica y la política.

C. Acogimiento residencial

123. Los centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido. Su objetivo debería ser, en general, dar temporalmente acogida al niño y contribuir activamente a su reintegración familiar o, si ello no fuere posible, lograr su acogimiento estable en un entorno familiar alternativo, incluso mediante la adopción o la *kafala* del derecho islámico, cuando proceda.

124. Se deberían adoptar medidas para que, cuando sea necesario o apropiado, un niño que solo necesite protección y acogimiento alternativo pueda ser alojado separadamente de los niños que estén sujetos al sistema de justicia penal.

125. La autoridad local o nacional competente debería establecer procedimientos rigurosos de selección para que el ingreso en esos centros solo se efectúe en los casos apropiados.

126. Los Estados deberían velar por que los entornos de acogimiento residencial dispongan de cuidadores suficientes para que el niño reciba una atención personalizada y, si corresponde, para dar al niño la oportunidad de crear vínculos con un cuidador determinado. Los cuidadores también deberían estar distribuidos en el entorno de acogimiento de tal modo que se alcancen efectivamente sus fines y objetivos y se logre la protección del niño.

127. Las leyes, políticas y reglamentos deberían prohibir el reclutamiento y la sollicitación de niños por agencias, centros de acogida o individuos para su acogimiento residencial.

D. Inspección y control

128. Las agencias y centros de acogida y los profesionales que intervienen en la provisión de cuidado deberían ser responsables ante una autoridad pública determinada, que debería velar, entre otras cosas, por que se efectuaran inspecciones frecuentes, en particular visitas tanto programadas como no anunciadas, que comprendiesen la observación del personal y los niños y entrevistas con ellos.

129. En todo cuanto sea posible y apropiado, las funciones de inspección deberían incluir un componente de capacitación y fomento de la capacidad de los cuidadores.

130. Los Estados deberían ser alentados a establecer un mecanismo de control independiente, teniendo debidamente en cuenta los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)⁸. El mecanismo de control debería ser fácilmente accesible a los niños, sus padres y los responsables de los niños sin cuidado parental. Las funciones del mecanismo de control deberían consistir, entre otras cosas, en:

a) Oír en condiciones de absoluta reserva a los niños sujetos a cualquier modalidad de acogimiento alternativo mediante visitas a los entornos de acogida en que viven y realizar investigaciones sobre cualquier supuesta violación de los derechos del niño en esos entornos, en virtud de denuncia o por iniciativa propia;

b) Recomendar a las autoridades competentes las políticas adecuadas con miras a mejorar el trato de los niños privados del cuidado parental y velar por que

⁸ Resolución 48/134, anexo.

esté en consonancia con las principales conclusiones de los estudios sobre protección, salud, desarrollo y cuidado del niño;

c) Presentar propuestas y hacer observaciones sobre proyectos de ley;

d) Contribuir de manera independiente al proceso de presentación de informes en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño², incluidos los informes periódicos de los Estados partes al Comité de los Derechos del Niño, en lo referente a la aplicación de las presentes Directrices.

E. Asistencia para la reinserción social

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

132. El proceso de transición del acogimiento a la reinserción social debería tener en cuenta el género, la edad, el grado de madurez y las circunstancias particulares del niño y comprender orientación y apoyo, en especial para evitar la explotación. Se debería alentar a los niños cuyo acogimiento llegue a su fin a que participen en la planificación de su reinserción social. Los niños con necesidades especiales, como discapacidades, deberían poder acogerse a un sistema de asistencia apropiado, que entre otras cosas les permita eludir una institucionalización innecesaria. Debería alentarse a los sectores público y privado, entre otras cosas, mediante incentivos, a emplear a niños de diferentes servicios de acogida, especialmente niños con necesidades especiales.

133. Habría que tratar especialmente de asignar a cada niño, siempre que fuera posible, un especialista que pueda facilitar su independencia al cesar su acogimiento.

134. La reinserción social debería prepararse lo más pronto posible en el entorno de acogida y, en cualquier caso, mucho antes de que el niño lo abandone.

135. Deberían ofrecerse oportunidades de educación y formación profesional continua, como parte de la preparación para la vida cotidiana de los jóvenes que se aprestan a abandonar su entorno de acogida a fin de ayudarles a lograr la independencia económica y a generar sus propios ingresos.

136. También se debería proporcionar a los jóvenes cuyo acogimiento llegue a su fin y durante su reinserción social acceso a los servicios sociales, jurídicos y de salud y una asistencia financiera adecuada.

VIII. El acogimiento alternativo de niños fuera de su país de residencia habitual

A. Acogimiento de un niño en el extranjero

137. Las presentes Directrices deberían aplicarse a todas las entidades públicas y privadas y a todas las personas que intervienen en la organización de la acogida de un niño en un país distinto del de su residencia habitual, ya sea para tratamiento médico, acogida transitoria, atención temporal o cualquier otro motivo.

138. Los Estados interesados deberían velar por que se encomiende a un órgano designado la determinación de las normas específicas que deben cumplirse en lo referente, en particular, a los criterios de selección de los cuidadores en el país de acogida y la calidad del acogimiento y su seguimiento, así como la supervisión y el control del funcionamiento de esos sistemas.

139. Para velar por la cooperación internacional y la protección del niño en esas situaciones se alienta a los Estados a que ratifiquen el Convenio de La Haya relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, de 19 de octubre de 1996⁹, o se adhieran a él.

B. Acogimiento de un niño que ya se encuentra en el extranjero

140. Las presentes Directrices, así como otras normas internacionales pertinentes, deberían aplicarse a todas las entidades públicas y privadas y a todas las personas que intervienen en la organización de la acogida de un niño que la necesite mientras se encuentra en un país distinto del de su residencia habitual, sea cual fuere el motivo.

141. Los niños no acompañados o separados que ya se encuentran en el extranjero deberían gozar en principio del mismo nivel de protección y cuidado que los niños nacionales del país de que se trate.

142. Al determinar el tipo de acogimiento apropiado, debería tenerse en cuenta, caso por caso, la diversidad y disparidad de los niños no acompañados o separados, como su origen étnico y migratorio o su diversidad cultural y religiosa.

143. Los niños no acompañados o separados, incluidos los que llegan a un país de un modo irregular, no deberían ser privados en principio de su libertad por el mero hecho de haber incumplido cualquier disposición legal por la que se rijan la entrada y estancia en el territorio.

144. Los niños víctimas de la trata no deberían ser mantenidos en detención policial ni sancionados penalmente por su participación bajo coacción en actividades ilícitas.

145. Se insta enérgicamente a los Estados a que, tan pronto como un niño no acompañado haya sido identificado, nombren un tutor o, de ser necesario, otorguen su guarda a una organización responsable de su acogida y bienestar para que acompañen al niño durante todo el proceso de determinación de su situación y de toma de decisiones.

146. En cuanto se haya asumido la guarda de un niño no acompañado o separado, se hará todo lo que sea razonable para localizar a su familia y restablecer los lazos familiares, siempre que ello redunde en el interés superior del niño y no ponga en peligro a las personas interesadas.

147. Para contribuir a la planificación del futuro de un niño no acompañado o separado de la manera que mejor ampare sus derechos, el Estado relacionado con el caso y sus servicios sociales deberían hacer todo lo que sea razonable para obtener documentación e información a fin de realizar una evaluación de la situación de riesgo en que se encuentra el niño y las condiciones sociales y familiares en su país de residencia habitual.

⁹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2204, núm. 39130.

148. Los niños no acompañados o separados no deben ser devueltos a su país de residencia habitual:

a) Si, después de la evaluación de la seguridad y los riesgos, hay motivos para creer que la seguridad y protección del niño están en peligro;

b) A menos que, antes del retorno, un cuidador idóneo, como uno de sus progenitores, un pariente, otro cuidador adulto, una agencia oficial o una agencia o un centro de acogida habilitados del país de origen haya aceptado y pueda asumir la responsabilidad por el niño y brindarle la protección y el cuidado adecuados;

c) Si, por otras razones, ello no responde al interés superior del niño, según la evaluación de las autoridades competentes.

149. Teniendo presentes esos objetivos, se debería promover, reforzar y mejorar la cooperación entre Estados, regiones, autoridades locales y asociaciones de la sociedad civil.

150. Debería preverse la intervención efectiva de los servicios consulares o, en su defecto, de los representantes legales del país de origen, cuando ello responda al interés superior del niño y no ponga a este o a su familia en peligro.

151. Los responsables del bienestar de un niño no acompañado o separado deberían facilitar con regularidad la comunicación entre el niño y su familia, salvo cuando ello sea contrario a los deseos del niño o claramente no responda a su interés superior.

152. El acogimiento preadoptivo o la *kafala* del derecho islámico no deberían considerarse una opción inicial idónea para un niño no acompañado o separado. Se alienta a los Estados a que tomen en consideración esta opción solo cuando se hayan agotado todas las posibilidades de determinar el lugar donde se encuentran sus padres, su familia extensa o sus cuidadores habituales.

IX. El acogimiento en situaciones de emergencia

A. Aplicación de las Directrices

153. Las presentes Directrices deberían seguir aplicándose en situaciones de emergencia resultantes de desastres naturales o causados por el hombre, incluidos los conflictos armados con o sin carácter internacional y la ocupación extranjera. Se encarece a las personas y entidades que deseen trabajar en favor de los niños privados del cuidado parental en situaciones de emergencia que actúen de conformidad con las presentes Directrices.

154. En tales circunstancias, el Estado o las autoridades de facto de la región de que se trate, la comunidad internacional y todas las agencias locales, nacionales, extranjeras e internacionales que presten o se propongan prestar servicios orientados a los niños deberían prestar una atención especial:

a) A que todas las entidades y personas que se ocupen de atender a los niños no acompañados o separados tengan la experiencia, la formación, la pericia y la preparación suficientes para hacerlo de una forma apropiada;

b) A que se promueva, según sea necesario, el acogimiento familiar temporal y a largo plazo;

c) A que se recurra al acogimiento residencial solo como medida transitoria hasta que se disponga de un sistema de acogimiento en familia;

d) A que se prohíba el establecimiento de nuevos centros residenciales organizados para la acogida simultánea de grandes grupos de niños con carácter permanente o a largo plazo;

e) A que se impidan los desplazamientos internacionales de niños, excepto en las circunstancias descritas en el párrafo 160 *infra*;

f) A que la cooperación en las actuaciones de localización de la familia y reintegración al medio familiar sea obligatoria.

Prevención de la separación

155. Las organizaciones y autoridades deberían poner el máximo empeño en prevenir la separación de los niños de sus padres o cuidadores primarios, a menos que así lo exija el interés superior del niño, y en velar por que sus actos no fomenten inadvertidamente la separación familiar mediante el ofrecimiento de servicios y prestaciones únicamente a los niños y no a las familias.

156. Para prevenir la separación por iniciativa de los padres u otros cuidadores primarios del niño se debería:

a) Velar por que todos los hogares dispongan de alimentos y suministros médicos básicos y otros servicios, incluida la educación;

b) Limitar el desarrollo de las opciones de acogimiento residencial y restringir su uso a aquellas situaciones en que sea absolutamente necesario.

B. Modalidades de acogimiento

157. Se debería prestar asistencia a las comunidades para que desempeñen un papel activo en el control y la solución de los problemas de cuidado y protección de los niños en el contexto local.

158. Debería alentarse el acogimiento del niño en la propia comunidad, en particular el acogimiento en un hogar de guarda, ya que propicia la continuidad de su socialización y desarrollo.

159. Como los niños no acompañados o separados pueden correr un mayor riesgo de abuso y explotación, para velar por su protección deberían preverse un control y un apoyo específico a sus cuidadores.

160. Los niños en situaciones de emergencia no deberían ser trasladados a un país distinto del de su residencia habitual a efectos de acogimiento alternativo excepto de manera transitoria por razones imperiosas de salud, médicas o de seguridad. En ese caso, la acogida debería tener lugar lo más cerca posible del hogar del niño, quien debería estar acompañado por uno de sus padres o un cuidador conocido del niño, y debería establecerse un plan claro de retorno.

161. En caso de que la reintegración en la familia resultara imposible en un plazo adecuado o se considerase contraria al interés superior del niño, deberían estudiarse soluciones estables y definitivas, como la adopción o la *kafala* del derecho islámico, o en su defecto otras opciones a largo plazo, como el acogimiento en un hogar de guarda o un acogimiento residencial apropiado, incluidos los hogares funcionales y otras modalidades de alojamiento tutelados.

C. Localización de la familia y reintegración en el medio familiar

162. La identificación e inscripción en un registro de los niños no acompañados o separados, y la expedición de documentos para ellos, constituyen una prioridad en cualquier situación de emergencia y deberían efectuarse lo más rápidamente posible.

163. Las actividades referentes a la inscripción de los niños en el registro deberían ser realizadas por las autoridades del Estado y las entidades expresamente encargadas de esta tarea y con experiencia al respecto, o bajo su supervisión directa.

164. Debería respetarse el carácter confidencial de la información reunida y habría que establecer sistemas para la transmisión y el almacenamiento seguros de la información. La información solo debería ser compartida entre las agencias debidamente habilitadas a los efectos de la localización de la familia, la reintegración en esta y el acogimiento en medio familiar.

165. Todos los participantes en la localización de los miembros de la familia o los cuidadores primarios legales o consuetudinarios deberían actuar en el marco de un sistema coordinado, en el que se utilicen, siempre que sea posible, formularios normalizados y procedimientos mutuamente compatibles. Deberían velar por que sus actuaciones no pusieran en peligro al niño ni a terceros interesados.

166. Debe verificarse en cada caso la validez de las relaciones y la confirmación de la voluntad de reagrupación familiar del niño y los miembros de su familia. No debería adoptarse ninguna medida que pueda dificultar la eventual reintegración en la familia, como adopción, cambio de nombre o traslado a lugares alejados de la probable ubicación de la familia, hasta que se hayan agotado todos los intentos de búsqueda.

167. Se debería dejar constancia en un archivo seguro y protegido de cualquier medida de acogimiento de un niño a fin de facilitar el reagrupamiento familiar en el futuro.



CEL CIS
University of Strathclyde
Level 3, Lord Hope Building
141 St James Road
Glasgow G4 0LT
United Kingdom

t: +44 (0)141 444 8500
e: celcis@strath.ac.uk
w: www.celcis.org



CEL CIS es el *Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland* (Centro de Excelencia para los Niños Acogidos en Escocia), ubicado en la Universidad de Strathclyde. Junto con aliados, trabajamos para mejorar las vidas de todos los niños en acogimiento alternativo. Lo hacemos proporcionando un punto focal para el intercambio de conocimientos y el desarrollo de mejores prácticas, brindando una amplia gama de servicios para mejorar las políticas, los servicios y las habilidades de aquellos que trabajan con los niños y las familias, y poniendo a los derechos y a los intereses de los niños al centro de nuestro trabajo.