

SERVICIO SOCIAL INTERNACIONAL Y UNICEF

*MEJORAR LA PROTECCIÓN
DE LOS NIÑOS PRIVADOS DEL CUIDADO DE SUS PADRES*

**El cuidado de niños en
situaciones de emergencia:
repercusiones sobre las
reglas internacionales**

El presente documento forma parte de una serie que aborda con mayor profundidad algunos problemas complejos planteados en el Documento de Trabajo elaborado por el UNICEF y el Servicio Social Internacional acerca de: "Mejorar la protección de los niños privados del cuidado de sus padres: la necesidad de reglas internacionales". El documento centra su atención en las preocupaciones y problemas especiales que se necesitan tener en cuenta al determinar el cuidado fuera del hogar familiar de niños afectados por conflictos armados y otras situaciones de emergencia y analiza las repercusiones sobre las futuras reglas internacionales.

Noviembre de 2004

v2

1. Factores que inciden sobre las opciones de cuidado alternativo en situaciones de emergencia

Muchos de los problemas que se deben enfrentar al determinar y proporcionar cuidado apropiado a los niños víctimas de conflictos armados y otras situaciones de emergencia (particularmente por desastres naturales), son esencialmente los mismos que se presentan cuando se organiza el cuidado de niños fuera del hogar familiar en condiciones "normales". Sin embargo, los problemas que se presentan se ven usualmente agravados o complicados de forma significativa por una serie de factores, entre los cuales pueden encontrarse todos o algunos de los siguientes:

Falta de preparación: si bien se hace cada vez más hincapié en la necesidad de la preparación en las situaciones de emergencias, es evidente que una importante proporción de las medidas inmediatas continúa realizándose según se presenta el caso y de manera espontánea, involucrando frecuentemente a numerosos actores. En dichas condiciones, es posible que principios y prioridades habitualmente reconocidos sean ignorados, por algunos actores al menos, cuando se conciben y emprenden programas para los niños afectados.

El número total de niños afectados: evidentemente el número de niños que necesitan cuidado puede crear una presión tremenda sobre las soluciones reales y potencialmente viables de proporcionar el cuidado. Probablemente más de medio millón de niños (al menos la quinta parte de la población infantil) se vieron privados del cuidado de sus padres como resultado del genocidio de 1994 en Ruanda¹. Aproximadamente 1 500 niños sobrevivientes del terremoto que devastó Bam, Irán, a finales de 2003, perdieron a sus padres².

La capacidad reducida de la comunidad para proporcionar cuidados: lógicamente, las comunidades afectadas por situaciones de emergencia tienen muchas menos condiciones materiales y psicológicas para hacerse cargo de niños que han perdido – de manera permanente o temporal – a sus padres. Si bien muchas comunidades reaccionan con extraordinario valor y empatía, no puede esperarse que las soluciones que éstas sean capaces de dar puedan ser suficientes tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, lo cual hace que las formas tradicionales de cuidado alternativo estén probablemente comprometidas o limitadas, al menos, en primera instancia.

Falta de profesionales: los profesionales que trabajan en la protección de niños y en esferas afines, inevitablemente pueden encontrarse entre las personas que han fallecido o han sido afectadas de otra forma por la situación de emergencia en cuestión y que han huido de la zona. Por consiguiente, el peso que recae sobre los que quedan será inmenso, dada la necesidad sin precedentes de sus servicios.

Destrucción parcial o total de la infraestructura: además de la destrucción de las instalaciones básicas de salud, educación, agua y saneamiento y de los sistemas administrativos, las comunicaciones de todo tipo – transporte, líneas telefónicas y la radio – se ven seriamente afectadas en las situaciones de emergencia, sumándose ello a las dificultades de los que intentan organizar y prestar cuidado alternativo a los niños.

Poca o ninguna presencia gubernamental: los gobiernos con escasez de recursos y los que han perdido el control eficaz sobre determinadas regiones, ejercen poca o ninguna influencia en

¹ Véase Cantwell, N: Partir desde cero: los derechos del niño en Ruanda después del genocidio, julio de 1994 – diciembre de 1996. Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de UNICEF, Florencia 1997. Cifras estimadas sin completar en la fecha, sugerían que hasta 400 000 niños habían sido acogidos informalmente (incluidos los acogimientos por familiares), 85 000 vivían en hogares encabezados por niños y, en un momento determinado, más de 12 000 se encontraban en instituciones residenciales. Otros miles de niños estaban "en la calle" o encarcelados bajo sospecha de haber participado en el genocidio.

² Informe de la Situación No. 5 de UNICEF, 1º de enero de 2004.

las situaciones de emergencia, y no serán capaces de garantizar la aplicación de las políticas y prioridades establecidas anteriormente en la esfera de la protección de la infancia.

Inseguridad y violación de los derechos: es bien conocido que en situaciones de emergencia — en particular en conflictos armados — los valores sociales tienden rápidamente a debilitarse, lo cual hace que aumente significativamente la actividad criminal y antisocial. Frecuentemente resulta imposible imponer la aplicación de las leyes. Las fuerzas armadas — gubernamentales o de otra índole — pueden abusar de su poder, por ejemplo, secuestrando niños de sus familias de acogida o de instituciones residenciales y campamentos. Aprovechándose del caos, es posible que individuos y grupos traten de explotar a niños cuyos padres no los pueden proteger. Por consiguiente, el aspecto protector del cuidado de los niños adquiere una importancia vital en las situaciones de emergencia (véase punto 4, infra).

Presencia importante de organizaciones extranjeras: la asistencia y socorro en situaciones de emergencia exige invariablemente la intervención de organismos extranjeros: intergubernamentales, gubernamentales, internacionales y extranjeros. Sin embargo, mientras más amplia es la medida y más débiles son las autoridades nacionales, mayor es el riesgo de que los programas dirigidos a los niños que necesitan cuidado fuera del hogar familiar carezcan de coordinación, violen los derechos del niño y atenten contra la política imperante. Una vez más, la situación en Ruanda después del genocidio ha servido de ejemplo desgraciado de cómo los proyectos dirigidos por los recursos, la inexperiencia y el desdén deliberado de las políticas nacionales por parte de unas "organizaciones humanitarias", se han combinado para comprometer los esfuerzos apoyados por el gobierno para prevenir la utilización innecesaria de los acogimientos en instituciones residenciales y para llevar a cabo la búsqueda y la reunificación de familias (véase también "Proyectos residenciales" en el punto 2, infra).

2. Iniciativas para el cuidado en situaciones de emergencia

En vistas de estos preocupantes antecedentes en la prestación de cuidados en situaciones de emergencia, es importante notar que es preciso considerar todas las formas de cuidado fuera del hogar familiar — y que puedan realmente ser apropiadas y viables en mayor o menor medida — en tales circunstancias, con sus inherentes riesgos y ventajas. No obstante, ciertas iniciativas de cuidado son particularmente características — aunque no de forma exclusiva — de las situaciones de emergencia. A continuación se relacionan algunas de las principales iniciativas, las cuales traen consigo problemas especiales propios.

Desplazamientos hacia el extranjero: las situaciones de emergencia — en particular los conflictos armados — provocan movimientos hacia el extranjero de varios tipos. Mientras algunos tipos de movimientos suponen "decisiones espontáneas" de las personas en cuestión (por ejemplo, migración, solicitud de asilo), otros son organizados en forma de cuidado de niños fuera del hogar familiar, en particular evacuación, acogimiento de respiro y tratamiento médico en el extranjero.

- *Evacuación:* la experiencia adquirida en la evacuación de niños hacia el extranjero en situaciones de conflicto ha demostrado que tales movimientos con frecuencia dañan más que lo que ayudan. Los riesgos son particularmente altos cuando los niños son evacuados solos. Por ejemplo, en su estudio "Las Repercusiones de los Conflictos Armados sobre los Niños"³, Graça Machel afirma que cuando las evacuaciones son esenciales — como puede ocurrir en ciertas condiciones extremas — "debe trasladarse a toda la familia" o " a los niños, al menos, con los principales responsables de su cuidado y con sus hermanos". El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 ofrece mayor margen en su

³ Las Repercusiones de los Conflictos Armados sobre los Niños: Informe de la Experta designada por el Secretario General, Sra. Graça Machel, UN Doc A/51/306, 26 de agosto de 1996.

artículo 78 donde prevé en caso de la evacuación temporal de niños a un país extranjero, por ejemplo, "cuando así lo requieran razones imperiosas relacionadas con... su seguridad" (excepto si están en territorios ocupados), sin especificar ninguna condición con respecto a que están acompañados por miembros de la familia. No obstante, las directrices elaboradas por el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Niños Separados⁴, establecen una lista de condiciones previas que deben darse antes de realizarse la evacuación⁵. Sin embargo, los ejemplos relativamente recientes de Bosnia y Ruanda en el decenio de 1990, muestran que estos principios se desacatan fácilmente, y que las organizaciones aún realizan evacuaciones injustificadas y mal preparadas. Entre los numerosos problemas que se documentan en estos dos casos, están: la falta de investigación previa sobre la situación de la familia, esfuerzos inadecuados para garantizar la documentación necesaria, falta de consenso de las familias e inexistencia de la información que permita a éstas últimas permanecer en contacto con sus niños, evacuación en condiciones peligrosas sin necesidad y remisión a lugares remotos de manera desordenada. Obviamente, la idea de tales "evacuadores" no es la de proporcionar un lugar temporal seguro, sino el traslado definitivo del niño a un país extranjero. Como consecuencia de ello, parece haberse perdido definitivamente el rastro de muchos niños o sólo se han logrado localizar tras largas investigaciones (por ejemplo, en el caso de niños de Ruanda evacuados en Italia). A la luz de esto y pese a los textos ya existentes, sería necesario y apropiado incluir las reglas correspondientes en un instrumento internacional aprobado por la máxima autoridad de las Naciones Unidas para dicha esfera.

- *Acogimiento de respiro*: en general esta forma internacional de acogimiento tiene un carácter informal y como tal carece lógicamente de regulación. Se dice que esta forma comenzó propiamente como fenómeno en Europa Occidental tras el desastre de Chernobil. No obstante, se extendió con rapidez para proporcionar temporalmente cuidados a niños con desventajas económicas en algunos países de Europa Central y del Este, e incluyó también a niños de países europeos donde habían tenido lugar conflictos armados, entre éstos Bosnia, Kosovo e Irlanda del Norte. Se identificaron numerosos problemas, con frecuencia a partir de la casi total "autoselección" de las familias de acogida. Como señala el Estudio Machel: "Frecuentemente surgen dificultades cuando la familia de acogida, pensando que el niño va a tener mejores oportunidades en el país receptor, no quiere permitir que el niño que tiene a su cargo regrese a su familia de origen". Es más, se informa un número limitado de solicitudes exitosas para adoptar a un niño acogido, a pesar de que no se indica si dichas solicitudes han infringido o no reglas internacionales de alguna manera. Para la amplia mayoría de los niños que regresan a sus países de origen después de tales acogimientos, no existe casi seguimiento para evaluar la influencia y las repercusiones de dicha medida sobre los niños en cuestión, a pesar de que se han expresado importantes preocupaciones en torno a la readaptación de los niños a la situación de inseguridad en el país y a sus actitudes con respecto a sus padres, a quienes éstos los pueden considerar incapaces de ofrecerles la calidad de vida que tenían en el extranjero. Resulta evidente la necesidad de reglas internacionales sobre la selección y preparación de los niños y de las familias de acogida, así como la inspección y seguimiento de los acogimientos de respiro en tales casos.
- *Tratamiento médico en el extranjero*: El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 prevé la evacuación temporal de niños al extranjero cuando existen "razones imperiosas relacionadas con la salud del niño o su tratamiento médico." Al igual que el acogimiento de respiro, el tratamiento médico en el extranjero presupone invariablemente el acogimiento por parte de una familia en el país donde tiene lugar el tratamiento, y con frecuencia por un período de convalecencia prolongado e inicialmente indeterminado. Este

⁴CICR, UNICEF, ACNUR, *Save the Children Fund*, International Rescue Committee y World Vision.

⁵ Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, enero de 2004.

período – quizás de varios meses, a diferencia del acogimiento de respiro que dura algunas semanas – puede exacerbar los problemas potenciales que giran en torno al regreso, los cuales son, esencialmente, los descritos en el punto anterior "acogimiento de respiro", así como plantear el problema de mantener el contacto entre el niño y los padres durante la estancia de éste en el extranjero. También en este caso son necesarias reglas internacionales al respecto.

- *El cuidado de niños víctimas de situaciones de emergencia que emigran o solicitan asilo:* en el caso de los niños que se trasladan al extranjero para huir de conflictos armados o de los efectos de las situaciones de emergencia, también será necesario con frecuencia que se establezcan arreglos sobre cuidados especiales en el país de destino. Esto es así invariablemente cuando los niños viajan sin las personas que los tienen a su cargo ("niños no acompañados"). Las reglas internacionales deben establecer responsabilidades, principios y directrices al respecto, teniendo en cuenta los textos existentes que han sido aprobados a escala regional o sobre la base de acuerdos entre organismos.

Proyectos residenciales: inmediatamente después de una situación de emergencia y dependiendo de las circunstancias, es posible que sea necesario prever cuidados alternativos para niños, tales como refugios o centros, para facilitar los esfuerzos iniciales de búsqueda de personas de acogida en la comunidad y mientras se espera la posibilidad de identificar y proporcionar el apoyo necesario. El intento por evitar la creación de centros para niños no acompañados en el campamento de refugiados de Ruanda in Ngara, Tanzania, contando desde el inicio, por ejemplo, con soluciones de acogimiento informal demostró ser insostenible. Está claro que el problema consiste en garantizar que estas instalaciones estén concebidas para prestar – y que presten – cuidados temporales a la mayor cantidad de niños. En situaciones de emergencia, no obstante, estas instalaciones tienden todas a hacer exactamente lo contrario. Al respecto, Graça Machel apunta que "siempre existe el riesgo de que los centros temporales puedan devenir permanentes. La creación de centros puede también generar en sí mayor número de niños no acompañados". Durante su visita a la región de los Grandes Lagos, la experta mostró gran preocupación por el hecho de que "como resultado de la atención de los medios de comunicación, muchos centros habían sido creados como una vía para beneficiarse de la ayuda humanitaria". Este riesgo aumenta cuando organismos extranjeros intervienen o se les permite intervenir en una situación de emergencia con el único objetivo – y con la asignación de los recursos necesarios – de crear un "orfanato" o cuando donantes extranjeros deciden ayudar independientemente de las iniciativas locales de esta naturaleza. Abundan los ejemplos de instalaciones que desacatan las políticas acordadas, que rehúsan cooperar en los esfuerzos de búsqueda o para facilitar que los niños sean acogidos, con vistas a preservar su razón de existir. Un documento que contenga reglas apropiadas y que sea aprobado al más alto nivel internacional, constituiría un elemento vital para apoyar los esfuerzos por combatir tales acciones.

Hogares encabezados por niños: la precariedad de los hogares encabezados por niños y la vulnerabilidad de sus miembros – especialmente de las niñas – a la explotación es un hecho ampliamente reconocido. No obstante, ha existido incertidumbre (y, por ende, inacción en muchos casos) en lo relativo a las medidas apropiadas para afrontar su existencia y sus necesidades. Si bien no se ha propuesto hasta ahora exhortar o ayudar activamente a los niños a establecer este tipo de hogares, hay un creciente grupo que aboga (y emprende acciones consecuentemente) en favor de su reconocimiento jurídico y de la prestación de apoyo y asistencia a éstos una vez establecidos. En estas condiciones, se estima que estos hogares pueden constituir una solución positiva para muchos niños en estos casos, más especialmente si se han creado los mecanismos de supervisión en la comunidad para garantizar su protección. El Estudio Machel recomienda que las organizaciones intergubernamentales "presten urgente atención" al desarrollo de una "política y directrices programáticas" para la protección y el cuidado de estos niños. Hasta el momento esto no se ha realizado sobre una base cooperativa y sistemática, pero, en todo caso, la existencia de

normativas políticas y reglas integradas en un instrumento internacional debidamente elaborado respaldaría eficazmente tales directivas y potencialmente podría tener mayores repercusiones.

3. Problemas específicos del cuidado en situaciones de emergencia

Los problemas y los fenómenos mencionados hasta ahora en el presente documento en lo relativo a los tipos de cuidado se exacerban en las situaciones de emergencia, pero también pueden ser fomentados por otros factores y/o estar simplemente presentes en "circunstancias normales". Por consiguiente, éstos, en todo caso, figurarían – o deberían figurar – en las reglas internacionales generales sobre el cuidado de niños fuera del hogar familiar, aunque su importancia puede aumentar considerablemente gracias a consideraciones basadas en la experiencia obtenida en situaciones de emergencia, y también se deberían incluir otros aspectos inspirados por éstas. No obstante, hay ciertos problemas que se deben considerar, a todos los efectos prácticos, como propios del cuidado – de cualquier clase que sea – en situaciones de emergencia, y que deberían mencionarse sin duda alguna de manera explícita en un instrumento internacional:

- *Búsqueda de familias:* evidentemente un requisito previo para la aplicación del principio básico del cuidado fuera del hogar es el de garantizar que se hagan todos los esfuerzos para mantener o reintegrar al niño en su familia. Las reglas que establecen la responsabilidad de las instituciones o de las personas de acogida de realizar o cooperar esencialmente en los esfuerzos de búsqueda, revisten una importancia vital.
- *Reintegración familiar:* si bien este es el objetivo primario del cuidado fuera del hogar familiar en general, la reintegración familiar adquiere especial importancia en una situación de emergencia. En primer término, esta presupone con gran frecuencia que se haya tenido éxito en la búsqueda de la familia. En segundo término, es posible que la atención se centre casi exclusivamente en la "reunificación familiar" – es decir, en unir físicamente a los niños y a sus padres – en detrimento de los esfuerzos por garantizar la "reintegración" exitosa, la cual puede presuponer la cuidadosa preparación de todas las personas concernidas y el apoyo permanente una vez que todos se hayan "reunido". Además de los problemas que puede entrañar una mentalidad de "reunificación a toda costa", independientemente de los deseos de los niños en cuestión y del contexto en que ésta tenga lugar, *Acción Norte-Sur*⁶, una ONG que trabaja en Ruanda después del genocidio, afirmó que "los constantes fracasos... de reunificaciones son, desafortunadamente, demasiado numerosos y han sido causados esencialmente por la falta de preparación, pero también por la falta de seguimiento. De hecho, aunque el trabajo preliminar se realice bien y en las mejores condiciones, si no existe actividad de seguimiento no se podrá garantizar el éxito de la reunificación ni de la reinserción." De ello se deduce que el proceso de reunificación familiar y de reintegración en situaciones de emergencia o en los períodos que las suceden, sin duda alguna precisa ser mencionado de manera explícita y por separado en las reglas internacionales.
- *Rehabilitación de niños soldados:* el cuidado de niños que han participado de alguna manera o de los que se ha sospechado o acusado de haber participado de cualquier manera en conflictos armados, exige especial consideración. Es tan complejo el proceso de garantizar su recuperación psico-social y su reintegración social que puede ser necesario ignorar ciertos "principios básicos" del cuidado fuera del hogar familiar, en particular en lo que respecta a los acogimientos residenciales. Existe actualmente una amplia bibliografía que documenta estos problemas, la cual debe servir de inspiración para incluir disposiciones en las reglas internacionales que ayudarían a evitar que se repitan algunos graves errores que se han registrado en torno a los intentos de rehabilitación.

⁶ Action Nord-Sud, «Volet psychosocial, Opération de suivi des réunifications », citado en el informe Workshop on Community-Based Follow-up of Vulnerable Children, Kigali, 11-13 septiembre 1996.

- *Acciones para evitar que se extienda el trauma entre los niños y la población en general:* es preciso prestar especial atención a las reglas del cuidado fuera del hogar familiar de niños en comunidades donde muchas personas o la mayoría de la población – incluidos los propios niños – sufren de un trauma como resultado de haber sido testigos o haber experimentado directamente determinados acontecimientos. En tales situaciones, las opciones de cuidado pueden hacer necesarias adaptaciones significativas con respecto a la práctica “normal”.

4. El factor protección en el cuidado fuera del hogar familiar en situaciones de emergencia

El riesgo de que se violen los derechos de los niños que reciben cuidados fuera del hogar familiar en situaciones de emergencia – como se expresó anteriormente en el punto 1 – aumenta considerablemente debido a la probabilidad de inseguridad general del contexto, a la pérdida del control y de los valores sociales y a la falta de observancia de las leyes.

Además de garantizar la protección de los derechos de los niños en los procesos que determinan el cuidado apropiado fuera del hogar familiar y la identificación de quienes acogen a los niños, se debe prestar particular atención a prevenir el abuso y la explotación de niños por parte de terceros mientras dure el acogimiento. Tales violaciones pueden abarcar el homicidio o la mutilación por venganza, el secuestro, el reclutamiento forzado en grupos armados, el tráfico (para adopciones u otros propósitos) y el abuso y explotación sexual.

En situaciones de emergencia, los propios padres pueden ser incapaces de asumir eficazmente su papel protector, pero las opciones de cuidado alternativo tienen que tratar, como mínimo, de proporcionar a los niños no menos seguridad que la que tuvieran con sus padres.

Es posible que una decisión de elaborar reglas internacionales sobre el cuidado fuera del hogar familiar podría provocar un debate que todavía no se ha entablado de manera provechosa: en las situaciones de emergencia, y teniendo en cuenta las buenas prácticas en la esfera del cuidado alternativo de niños, ¿existen salvedades o restricciones que puedan resultar apropiadas y necesarias en relación con los principios aceptados del cuidado, con vistas a prevenir violaciones de los derechos por parte de terceros? Y de ser así, ¿cómo pueden ser incorporadas éstas en un instrumento internacional sobre el cuidado fuera del hogar familiar concebido para abarcar a niños en todas las situaciones?

5. Repercusiones sobre las reglas internacionales

Si bien ya están elaboradas las Directrices para la colaboración *interinstitucional* en el cuidado de niños no acompañados y separados de sus familias⁷, éstas solamente son aplicables a escala de dichos colaboradores. Aún sigue existiendo la necesidad de reglas aprobadas por los Estados miembros de las Naciones Unidas. El presente documento recoge algunos de los principios más necesarios para estas reglas, los cuales están igualmente reflejados en las directrices interinstitucionales. En lo relativo a las situaciones de emergencia, en particular, el cometido de la comunidad internacional y la responsabilidad de los individuos o entidades que tienen a su cargo a niños, especialmente los organismos extranjeros, son elementos vitales que se deben incluir explícitamente en un instrumento internacional sobre el cuidado fuera del hogar familiar. Además del establecimiento de reglas genéricas para el cuidado fuera del hogar familiar, un instrumento de este tipo también necesita abarcar, entre otros, los aspectos siguientes:

⁷ Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, enero de 2004.

- formación especial de todos los que participan en la selección y prestación del cuidado de niños fuera del hogar familiar en situaciones de emergencia;
- atención especial a la protección de los niños que reciben cuidados fuera del hogar familiar en situaciones de emergencia;
- atención especial a la recuperación y reintegración (niños soldados, niños explotados o que han resultado heridos, niños desplazados);
- cooperación de todos los que proporcionan cuidado en la búsqueda y reunificación de familias, incluido el registro y la declaración de todos los niños que tienen a su cargo;
- condiciones estrictas en cuanto a los desplazamientos transfronterizos de niños.

Existen varios tratados, directrices y códigos éticos voluntarios que abordan total o parcialmente la prestación de cuidados a los niños en situaciones de emergencia. No obstante, estos no son integrales en diversos sentidos, no son lo suficientemente detallados y/o carecen de la fuerza de un instrumento reconocido internacionalmente. Es sabido que garantizar el cumplimiento de reglas internacionales es particularmente difícil en situaciones de emergencia, especialmente en conflictos armados. Esto no es menos cierto en el caso de los organismos o individuos que tienen a su cargo el cuidado de un niño – o que asumen esta responsabilidad. Sin embargo, la existencia de directrices bien detalladas, basadas en los derechos, que abarquen todos los aspectos de la cuestión y que hayan sido aprobadas al más alto nivel internacional, respaldaría sustancialmente los esfuerzos por lograr que estos organismos e individuos respeten al máximo dichas reglas. La elaboración de un documento de este tipo es actualmente una necesidad urgente.

ooOoo