



Asamblea General

Distr. general
26 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 68 a) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos de la infancia: promoción y protección de los derechos de la infancia

Situación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se centra en la aplicación de las cuestiones prioritarias que figuran en las resoluciones tituladas “Derechos del niño”, aprobadas por la Asamblea General en sus períodos de sesiones sexagésimo noveno a septuagésimo tercero. Incluye un examen de los avances y desafíos pendientes en relación con los esfuerzos que se realizan a nivel internacional y nacional para proteger a la infancia de la discriminación y superar las desigualdades, así como con el derecho a la educación, los niños migrantes y desplazados y el fin de la violencia contra la infancia.

* A/74/150.



I. Introducción

1. En su resolución [73/155](#), la Asamblea General solicitó al Secretario General que en su septuagésimo cuarto período de sesiones le presentara un informe amplio sobre los derechos del niño que contuviese información relativa a la situación de la Convención sobre los Derechos del Niño, prestando especial atención a los niños privados del cuidado de sus padres¹. Los niños y la sociedad sufren graves consecuencias negativas cuando no hay cuidados parentales. Las familias pueden verse separadas por muchas razones, como los conflictos armados, los desastres naturales, la migración, la discriminación debido a la discapacidad y otros factores, incluida la nacionalidad, la etnia, el género, la orientación sexual, la condición de inmigrante, la pobreza y otros motivos socioeconómicos, así como las políticas y prácticas que no respaldan a las familias, no promueven la unidad familiar y no previenen las separaciones innecesarias. Los niños privados del cuidado parental tienen más probabilidades que otros de ser víctimas de violaciones de los derechos humanos, como exclusión, violencia, abusos, falta de cuidados y explotación.

2. Si bien aún no hay datos completos y fiables sobre los niños privados del cuidado parental², los efectos nocivos del problema están cada vez más reconocidos, y los Estados Miembros están incrementando sus inversiones en reformar el sistema de cuidados a fin de ayudar a las familias, prevenir la separación familiar y recurrir con menor frecuencia al acogimiento alternativo residencial. No obstante, la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para solucionar la situación de los niños privados del cuidado parental sigue planteando muchas dificultades. La mayor vulnerabilidad de esos niños queda aún más patente con el hecho de que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no haga referencia a ellos y a los problemas que afrontan ni contenga metas conexas.

II. Situación de la Convención y presentación de informes al respecto

3. Al 1 de julio de 2019, todos los Estados Miembros, con la excepción de los Estados Unidos de América, habían ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño o se habían adherido a ella; 168 Estados habían ratificado el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados o se habían adherido a él; 176 Estados habían ratificado el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía o se habían adherido a él; y 44 Estados habían ratificado el Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones o se habían adherido a él.

4. Durante el período que abarca el informe, el Comité de los Derechos del Niño celebró sus períodos de sesiones 79° a 81°. Al 1 de julio de 2019, el Comité había recibido los informes iniciales de todos los Estados partes salvo dos, y había examinado todos los informes iniciales presentados, salvo uno. En total, el Comité había recibido 551 informes presentados con arreglo al artículo 44 de la Convención; 117 informes y 2 informes periódicos con arreglo al Protocolo Facultativo relativo a

¹ A menos que se indique algo diferente o específico, la información que figura en el presente informe refleja los resultados de los estudios de investigación realizados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para el informe, incluidas las consultas con Estados Miembros, entidades del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil internacionales y locales en 2018 y 2019. El UNICEF posee más información sobre estas consultas, disponible previa solicitud.

² La información sobre la definición de niños privados del cuidado parental se puede consultar en las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (resolución [64/142](#) de la Asamblea General, anexo, párr. 29).

la participación de niños en los conflictos armados; y 116 informes y 2 informes periódicos con arreglo al Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

III. Marco jurídico y normativo asociado a los niños privados del cuidado parental

A. Avances a nivel internacional y regional

5. El marco jurídico internacional establece derechos que son pertinentes a la protección de los niños privados del cuidado parental en instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 12 y 16), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 17, 23 y 24) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10). En la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce que el niño debe crecer en el seno de la familia (preámbulo), que la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño debe incumbir a los padres o los representantes legales (art. 18) y que los Estados partes tienen la responsabilidad de proporcionar protección y asistencia especiales a los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar y de garantizar otros tipos de cuidado para esos niños (art. 20).

6. En la observación general núm. 6 (2005) del Comité sobre el trato de los niños no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen se pone de manifiesto la situación vulnerable de esos niños, se expone la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados para conseguir que esos niños puedan reclamar plenamente sus derechos y disfrutar de los mismos y se proporciona orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los niños no acompañados y separados de su familia. Asimismo, en su observación general núm. 21 (2017) sobre los niños en situación de calle y su observación general núm. 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidad, el Comité aborda los problemas que afectan a esos grupos de niños, incluidos los privados del cuidado parental.

7. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también contiene disposiciones sobre los niños con discapacidad privados del cuidado de sus padres (art. 23), las cuales son de especial importancia, ya que los niños con discapacidad suelen estar excesivamente representados en todos los tipos de acogimiento institucional. En la Convención se establece la necesidad de apoyar a las familias de los niños con discapacidad y prevenir la separación de los niños de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos. Asimismo, con arreglo a la Convención, todos los Estados partes deben asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, y se establece su derecho a vivir de forma independiente y a ser incluidos en la comunidad (art. 19). En su observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad resalta el derecho de los niños con discapacidad a crecer en una familia y expresa su inquietud por los peligros de acoger a niños con discapacidad en instituciones residenciales, incluidos hogares funcionales grandes y pequeños.

8. En su 40º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 40/14, titulada “Derechos del niño: empoderar a los niños con discapacidad para el disfrute de sus derechos humanos, en particular mediante la educación inclusiva”, en la que reafirmó el derecho del niño a crecer en un entorno familiar y pidió que se potenciara entre la familia y entre quienes se ocupan del niño

la capacidad de proporcionarle cuidados y un entorno seguro. El Consejo instó a los Estados a que sustituyeran el internamiento de niños con discapacidad en instituciones por medidas apropiadas para apoyar la prestación de servicios por parte de la familia y la comunidad y, en los casos en que la familia directa no pudiera ocuparse de un niño con discapacidad, hicieran todo lo posible por proporcionar otros tipos de cuidado en el seno de la familia ampliada o en un entorno familiar dentro de la comunidad.

9. En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General en su resolución 71/1, los Estados Miembros se comprometieron a atender las necesidades especiales de todas las personas que se encontraban en situación vulnerable y que participaban en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, como los niños, especialmente los niños no acompañados o separados de sus familias. Asimismo, los Estados Miembros se comprometieron a cumplir las obligaciones que los incumbían de proporcionar servicios básicos de salud, educación y desarrollo psicosocial y un entorno propicio a esos niños.

10. En la Declaración de Nueva York, los Estados Miembros afirmaron que la detención de los niños migrantes y refugiados raras veces o nunca redundaba en el interés superior del niño y se comprometieron a trabajar para poner fin a esa práctica y promover modalidades de cuidados comunitarios. Como se expresó en la observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional y la observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, la detención de cualquier niño por su situación migratoria o la de sus padres nunca era para su interés superior y constituía una violación de sus derechos; también se afirmó que la detención de niños y familias inmigrantes debía estar prohibida por la ley y su abolición garantizada en teoría y en la práctica.

11. En 2017, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria publicó su deliberación revisada núm. 5 sobre la privación de libertad de los migrantes, en la que dispuso que la detención de los niños a causa de la situación migratoria de sus padres constituía una violación de los derechos del niño. En su nota informativa conexas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados señaló que los niños nunca debían ser detenidos por motivos migratorios, sin importar su condición migratoria o la de sus padres³.

12. Tras la aprobación de la Declaración de Nueva York, los Estados Miembros hicieron suyos en 2018 dos pactos mundiales sobre la migración y los refugiados. En el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, los Estados Miembros se comprometieron a proporcionar apoyo a los niños no acompañados o separados de sus familias en todas las etapas de la migración, a establecer procedimientos especiales para mitigar los riesgos de los niños no acompañados o separados y a permitir que los niños migrantes, especialmente los no acompañados o separados, se comunicaran cuando antes con sus familiares.

³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Posición de ACNUR respecto a la detención de niños refugiados y migrantes en el contexto migratorio*, 2017.

13. En el pacto mundial sobre los refugiados, los Estados Miembros reconocieron que la atención de las necesidades específicas de los niños, incluidos aquellos no acompañados o separados de sus familias, requería recursos adicionales y asistencia especial. Además, los Estados Miembros confirmaron que ellos y otras partes interesadas aportarían recursos y conocimientos especializados para el establecimiento de procedimientos que tuvieran en cuenta las necesidades específicas de la infancia y mecanismos de identificación, selección previa y remisión de los niños no acompañados y separados.

14. En la observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño y la observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño se proporciona orientación autorizada sobre las medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas que los Estados deben adoptar para garantizar el pleno cumplimiento de sus obligaciones de proteger plenamente los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional, incluida su obligación de proteger el derecho de los niños a un entorno familiar. Eso incluye abstenerse de tomar medidas que puedan provocar la separación de una familia u otra injerencia arbitraria en el derecho a la vida familiar e intervenir de manera positiva para mantener la integridad de la familia, incluida la reunión de familiares separados.

15. En la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño se declara que todo niño tiene derecho a disfrutar del cuidado y la protección de sus padres y que ningún niño será separado de sus padres contra su voluntad, excepto cuando la autoridad judicial determine que sea necesario en el interés superior del niño. Además, se exhorta a los Estados a que ayuden a los padres y otras personas responsables del niño en su crianza. En la Agenda 2040 para los Niños de África se dispone que, a más tardar en 2020, todos los Estados deberán haber estudiado y elaborado legislación y políticas para los niños que necesitan modalidades alternativas de cuidado o apoyo especial.

16. En 2009, la Asamblea General acogió con beneplácito las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, en las que se establecían unas pautas adecuadas de orientación política y práctica con el objeto de promover la aplicación de la Convención 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, en particular en lo relativo a las modalidades de acogimiento alternativo formal⁴. En las Directrices se reitera la función fundamental de las familias en el cuidado de los niños, así como la necesidad de que los esfuerzos se dirijan 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 (resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo, párr. 3). Los Estados deberían velar por que las familias cuenten con el apoyo necesario en su función cuidadora a fin de evitar la separación de la familia (*ibid.*, párr. 9), y 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 (*ibid.*, párr. 21). En las Directrices también se indica que los proveedores y los entornos de acogimiento alternativo formal deben considerarse necesarios y apropiados para cada caso individual según el criterio del interés superior del niño. Cabe destacar los avances normativos resultantes de la

⁴ En las Directrices también se reconoce la función esencial que desempeña el acogimiento informal para muchos niños.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la jurisprudencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵.

17. Igualmente, las Normas Europeas sobre la Transición de Cuidados Institucionales a Cuidados Basados en la Comunidad, publicadas en 2012, y el conjunto de herramientas auxiliar proporcionan asesoramiento práctico sobre cómo realizar una transición sostenida del acogimiento institucional a otro basado en la familia y la comunidad.

18. Con el fin de abordar la situación de los niños separados de sus padres o cuidadores durante emergencias, basándose en los Principios Rectores Interinstitucionales aplicables a los Niños No Acompañados y Separados, que se publicaron en 2004 y gozan de amplio respaldo, el Grupo Interinstitucional sobre los Niños Separados de sus Familias y la Alianza para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria publicaron en 2017 el *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children*. Ese manual es compatible con otros instrumentos normativos interinstitucionales de uso actual, en particular las Normas Mínimas para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria. En 2017, el Grupo Interinstitucional también publicó una recopilación de materiales relativos a los niños no acompañados y separados de sus familias.

19. Otros esfuerzos importantes en los planos internacional y regional incluyen los de Better Care Network, una red de organizaciones cuya labor consiste en mejorar la situación de los niños sin cuidado familiar adecuado, y la iniciativa Care to Practice, una red colaborativa en línea que ofrece ayuda a profesionales en África Oriental y Meridional.

B. Avances a nivel nacional

20. Las iniciativas en el plano nacional suelen centrarse en desarrollar modalidades alternativas de cuidado a fin de reducir el número de niños internados en instituciones grandes. En el último decenio, un número creciente de países de todas las regiones ha elaborado y aprobado normas para la provisión de modalidades alternativas de cuidado, incluidas normas mínimas y directrices para el acogimiento residencial, en hogares de guarda y por familiares. En 2018, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ayudó a 106 países a reformar el sistema de cuidados; muchos de ellos comunicaron avances dispares, pero positivos. Menos de un cuarto de esos países indicó disponer de políticas y servicios integrales de modalidades alternativas de cuidado⁶.

21. Varios países han tomado medidas para reforzar el derecho interno y las estrategias nacionales a fin de proteger a los niños privados del cuidado parental y han adoptado estrategias de reforma del sistema de cuidados que se centran en la prevención, la desinstitucionalización y la diversificación de las modalidades de cuidados basadas en la familia. Algunos países de Asia, Europa, América Latina y el Pacífico han realizado avances en lo referente a las leyes y estrategias nacionales relativas a los niños privados del cuidado de sus padres. Países como Italia, Kenya y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y organizaciones regionales como

⁵ El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomienda que los Estados partes garanticen modalidades alternativas de acogimiento de los niños con discapacidad en entornos familiares y pongan fin a su internamiento en instituciones, incluso como medida de último recurso, en pequeñas instituciones residenciales y hogares funcionales pequeños. Asimismo, el Comité recomienda que, entre tanto, los Estados partes garanticen la vigilancia basada en los derechos humanos de todos los centros residenciales para niños con discapacidad restantes.

⁶ UNICEF, *Goal Area 3, Global Annual Results Report 2018*.

la Unión Europea han aumentado las asignaciones presupuestarias para ofrecer apoyo a dichos niños.

IV. Avances programáticos en lo relativo a los niños privados del cuidado parental

A. Generar mejores pruebas y datos

22. Disponer de datos precisos y fiables sobre números y situaciones de los niños privados del cuidado parental es esencial para los sistemas nacionales de protección y cuidado infantil y para orientar las inversiones, las decisiones en materia de políticas y los sistemas de vigilancia relacionados con los procesos de reforma. Los datos se necesitan también para fomentar la promoción, la planificación y la prestación de servicios con base empírica. Sin datos fiables y exhaustivos, los garantes de derechos no son conscientes de los retos y no pueden defender los derechos y satisfacer las necesidades de los niños privados del cuidado parental, generando así marginación y privaciones más profundas y generalizadas en esos vulnerables niños. Pese a ello, los datos siguen siendo escasos, fragmentados, irregulares, con frecuencia poco fiables y extremadamente difíciles de reunir a consecuencia de la falta de capacidad, la proliferación de instituciones no registradas, la carencia de indicadores y otros motivos. En 2017, el UNICEF estimó que en el mundo había como mínimo 2,7 millones de niños en acogimiento residencial, si bien era probable que la cifra real fuera mayor⁷.

23. Muchos Estados, entidades del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y otras instancias de todo el mundo reconocen la importancia de generar datos y están intentando que haya más disponibilidad. En ese sentido, el UNICEF está preparando un protocolo normalizado y un instrumento auxiliar para realizar un mapeo nacional de todos los centros de acogimiento residencial en el que se establezca el número de niños que viven en ellos y se recojan datos sobre su bienestar⁸. En 2017 se incluyeron por primera vez cuadros sobre las modalidades de alojamiento de los niños privados del cuidado parental en la encuesta de indicadores múltiples por conglomerados, un programa mundial de encuestas de hogares que permite a los países reunir datos sobre un amplio conjunto de indicadores. Asimismo, el módulo del UNICEF y el Grupo de Washington sobre el funcionamiento en niños y niñas es un importante instrumento para el desglose de datos por discapacidad.

24. Varias publicaciones recientes tienen como objetivo evaluar los datos disponibles sobre los niños privados del cuidado parental y documentar los efectos graves y negativos en los niños de la falta del cuidado de sus padres, incluida una sinopsis de la disponibilidad y cobertura de los datos y registros administrativos de niños acogidos a modalidades alternativas de cuidado en todas las regiones del mundo⁹. Aldeas Infantiles SOS Internacional descubrió que los niños privados del cuidado parental tenían más probabilidades que los demás de que se violaran sus derechos y que la falta del cuidado de los padres acarrea costos financieros para los niños y para la sociedad¹⁰. El Centro de Desarrollo Infantil de la Universidad de Harvard proporciona pruebas científicas de que el buen desarrollo cerebral de los niños puede verse afectado negativamente si los adultos no interactúan de la manera adecuada con ellos a edades tempranas, lo que crea trastornos del aprendizaje, la

⁷ Nicole Petrowski, Claudia Cappa y Peter Gross, “Estimating the number of children in formal alternative care: challenges and results”, *Child Abuse and Neglect*, vol. 70, 2017.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Aldeas Infantiles SOS Internacional, *The care effect: why no child should grow up alone*, 2017.

conducta y la salud¹¹. También están bien documentados los perjuicios físicos, sociales y emocionales, inmediatos y a largo plazo, causados por la separación familiar, combinada con la utilización indebida de modalidades alternativas de cuidado, en particular en instituciones grandes¹².

B. Prevenir la separación innecesaria de familias

25. Al contrario de lo que se cree, la gran mayoría de los niños que viven privados del cuidado parental tienen familia, al menos el padre o la madre u otros parientes¹³. Conscientes de esa realidad y de las consecuencias negativas bien documentadas en los niños separados de su familia, muchos países se están esforzando por aplicar normas internacionales, prevenir el internamiento infantil en instituciones y reunificar a los niños que han sido separados de sus familias¹⁴.

26. Las actividades dirigidas a prevenir y cesar las separaciones innecesarias de familias adoptan diversas formas en los contextos del desarrollo y la labor humanitaria, entre ellas, la promoción de técnicas para preservar la familia, el uso de alternativas a la detención que no sean privativas de libertad y estén basadas en la comunidad, de manera que los niños puedan permanecer con familiares o tutores y se pueda localizar y reunificar a los niños no acompañados y separados. El proceso de control, por el que se remite a los niños y familias a los correspondientes servicios y opciones de cuidado con el objeto de limitar el acogimiento en modalidades inadecuadas es también esencial para prevenir la separación familiar innecesaria, fomentar modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y limitar el uso del acogimiento residencial y los entornos institucionales¹⁵.

27. Las modificaciones del derecho interno y las mejores estrategias en materia de modalidades alternativas de cuidado están contribuyendo a avanzar en la protección de los niños privados del cuidado parental, en particular mediante medidas de desinstitucionalización. Varios países han aprobado legislación y adoptado estrategias nacionales para poner fin al internamiento infantil en instituciones. Por ejemplo, en Chequia se ha establecido una estrategia nacional de protección de los derechos de la infancia para fortalecer los mecanismos de control y prevenir la separación de familias. En algunos casos, las medidas de desinstitucionalización forman parte de reformas más amplias y multidimensionales del cuidado infantil que abordan la prevención, el apoyo parental, la concienciación pública y otros aspectos.

28. También hay en curso iniciativas para mejorar el mecanismo de control en los sistemas formales de cuidado infantil. Algunos Gobiernos han dado prioridad a la función de control trazando líneas claras de responsabilidad para la supervisión y coordinación, fomentando la colaboración intersectorial y estableciendo mecanismos multisectoriales comunitarios o judiciales.

¹¹ Centro de Desarrollo Infantil, *From best practices to breakthrough impacts: a science-based approach to building a more promising future for young children and families*, 2016.

¹² Por ejemplo, véase: Kevin Browne *et al*, “Overuse of institutional care for children in Europe”, *British Medical Journal*, vol. 332 (2006); Marinus H. van IJzendoorn, Maartje P. C. M. Luijk y Femmie Juffer, “IQ of children growing up in children’s homes: a meta-analysis on IQ delays in orphanages”, *Merrill-Palmer Quarterly*, vol. 54, núm. 3 (2008).

¹³ UNICEF, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

¹⁴ Nicole Petrowski, Claudia Cappa y Peter Gross (2017).

¹⁵ Para información sobre la definición de filtro, véase: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, *Moving Forward: Implementing the ‘Guidelines for the Alternative Care of Children’*, 2012.

29. Otros países están poniendo en práctica técnicas de preservación familiar. En Europa, Bulgaria, Estonia, Polonia, la República de Moldova y Rumania han invertido en servicios preventivos de apoyo familiar. En varios países, los organismos proporcionan transferencias en efectivo combinadas con servicios sociales para ayudar a las familias en situaciones de riesgo. En Honduras, el personal de la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia recibe capacitación en prevención de la separación familiar.

30. En algunos casos, la labor de los Estados y asociados está encaminada a reintegrar en su familia a los niños en acogimiento residencial como parte de un proceso más amplio de desinstitucionalización y reforma del sistema de cuidados¹⁶. En otros casos, Estados como Kenya y México están empleando alternativas a la detención de aquellos niños que entran en conflicto con la ley para ayudar a prevenir las separaciones familiares innecesarias. Las organizaciones locales de todo el mundo también se están concentrando cada vez más en prevenir las separaciones innecesarias, mantener unidas a las familias vulnerables y lograr la reunificación familiar.

31. En situaciones de emergencia y posconflicto, la prevención de las separaciones innecesarias de familias suele consistir en la localización de familiares y la reunificación familiar de los niños no acompañados y separados y los que hayan estado vinculados a fuerzas y grupos armados. El manual de capacitación en rehabilitación y reintegración de niños víctimas del reclutamiento y la explotación por grupos terroristas y grupos extremistas violentos, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ofrece orientaciones sobre la reunificación y localización de familias. En 2017, el UNICEF reagrupó a más de 13.000 niños anteriormente vinculados a fuerzas y grupos armados procedentes de 17 países e identificó y registró a más de 113.000 niños no acompañados y separados en 43 países¹⁷.

32. En investigaciones recientes se han descubierto varios factores que tienden a repercutir positivamente en las tasas de reunificación familiar de niños no acompañados y separados, como la coordinación efectiva entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los Gobiernos, la colaboración con las comunidades, el establecimiento de sistemas, la gestión eficaz de la información y la financiación adecuada y sostenida¹⁸.

C. Desarrollar modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y llevar a cabo una reforma del sistema de cuidados

33. Los Gobiernos nacionales, las entidades del sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil y otros agentes encargados de la protección infantil están intensificando el desarrollo y apoyo de modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia para los niños necesitados, entre ellas el acogimiento por familiares, en hogares de guarda u otras opciones. Otra prioridad de los Gobiernos en muchos entornos es la reforma del sistema de cuidados con el fin de mejorar la calidad de los entornos de acogimiento alternativo, que puede consistir en reformar y aplicar la legislación y las políticas, invertir en servicios comunitarios y alternativas basadas en la familia, planes de vigilancia, así como programas de capacitación, estipendios u otra asistencia para cuidadores.

¹⁶ UNICEF, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

¹⁷ UNICEF, *Goal Area 3, Global Annual Results Report 2018*.

¹⁸ Katharine Williamson *et al*, *The impact of protection interventions on unaccompanied and separated children: a systematic review*, Humanitarian Evidence Programme (Oxford, 2017).

34. Algunos ejemplos de reforma legislativa son la Ley de Protección de la Infancia núm. 2075 de Nepal (2018) y la Política Nacional de Modalidades Alternativas de Cuidado de Sri Lanka (2019). Australia ha elaborado normas nacionales para el acogimiento fuera del hogar, y la Unión Europea ha aumentado las asignaciones de recursos para contribuir a las medidas de reforma en el sistema de cuidados.

D. Establecer mecanismos de examen y vigilancia

35. Varios países están probando e implantando mecanismos de examen y vigilancia de los servicios para niños privados del cuidado parental, como unidades de vigilancia u órganos de supervisión internos o externos, instrumentos de seguimiento, encuestas, bases de datos, indicadores y mecanismos de denuncia. Por ejemplo, las instancias nacionales de Colombia, Costa Rica, Tailandia y Ucrania han comenzado a utilizar la Iniciativa Seguimiento del Progreso, un instrumento web gratuito de seguimiento creado en 2017 para que las instancias nacionales determinen la medida en que se están aplicando efectivamente las Directrices. Armenia ha establecido una dependencia de protección de los derechos del niño en la oficina del ombudsman, y la Comisión de Derechos Humanos de Malawi, un órgano de derechos humanos independiente, realizó un seguimiento de los niños en acogimiento residencial en 2014 y 2017.

E. Nuevos ámbitos de progreso

Prevenir el “volunturismo” en orfanatos

36. Algunas campañas de sensibilización recientes se han centrado en resaltar el daño que pueden suponer para los niños la afluencia por períodos cortos a orfanatos de todo el mundo de personas, voluntarios y pasantes no cualificados, fenómeno conocido como “volunturismo” en orfanatos. En 2018, Australia emprendió dos campañas con el objeto de desalentar esa práctica entre sus ciudadanos e impidió que los grupos que patrocinaban el turismo en orfanatos recibieran subvenciones de Australian Aid. La organización no gubernamental Better Care Network Netherlands ha realizado campañas multimedia interactivas destinadas a jóvenes, particulares, escuelas y universidades a fin de concienciarlos sobre los efectos negativos del “volunturismo” en orfanatos y ha colaborado con empresas, escuelas y universidades para disuadirlas de ofrecer oportunidades de voluntariado en orfanatos.

Proteger a los niños no acompañados y separados en tránsito

37. Los niños no acompañados y separados de su familia que están en tránsito dentro de su país de origen o atravesando fronteras suelen ser más vulnerables a la violencia, los abusos y la explotación que los que están bajo cuidado parental¹⁹. Los niños pueden ser separados de sus padres o cuidadores durante emergencias de evolución rápida o lenta resultantes de desastres naturales, conflictos armados u otras situaciones²⁰. Hay indicios de que se producen más separaciones en el contexto de los conflictos armados que en los desastres naturales²¹.

38. En 2015 y 2016 se registró al menos a 300.000 niños no acompañados y separados en tránsito transfronterizo en 80 países, lo que casi quintuplica las cifras

¹⁹ UNICEF, *Ante todo son niños: Proteger a los niños en tránsito contra la violencia, el abuso y la explotación*, 2017

²⁰ Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre los Niños No Acompañados y Separados, *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children* (2017).

²¹ Katharine Williamson *et al* (2017).

de 2010 y 2011²². Dado que la cifra solo se refiere a los niños que se trasladan a través de fronteras, es probable que el número real de niños en tránsito sea considerablemente mayor²³. Si bien muchos niños en tránsito siguen enfrentándose a circunstancias difíciles, hay varias iniciativas notables dedicadas a aumentar la protección que reciben.

39. En Europa, donde casi 200.000 niños migrantes no acompañados han solicitado asilo desde la oleada de refugiados y migrantes de 2015, la Organización Internacional para las Migraciones y sus asociados pusieron en marcha el proyecto *Fostering Across Borders*²⁴, que busca ampliar la calidad del cuidado basado en la familia para niños migrantes no acompañados en Austria, Bélgica, Grecia, Luxemburgo, Polonia y el Reino Unido. En Alemania, país que recibió el mayor número de solicitudes de asilo en 2016, casi 36.000 de las cuales correspondían a niños no acompañados y separados, los procedimientos para recibir a los niños privados del cuidado parental a su llegada exigen que sean acogidos debidamente, lo que incluye el acogimiento en hogares funcionales pequeños, con familiares o en hogares de guarda²⁵.

40. Las iniciativas de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y West Africa Network for the Protection of Children, integrada por Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y particulares, fomentan la coordinación entre los sistemas nacionales de protección infantil a fin de ofrecer apoyo a los niños no acompañados y separados que se hallan en tránsito²⁶.

V. Dificultades actuales para la reforma del sistema de cuidados

A. Dificultades para generar datos y pruebas

41. Los datos nacionales relativos a los niños privados del cuidado parental generalmente no existen o son de mala calidad. Muchos países carecen de sistemas funcionales para producir cifras precisas sobre el número de niños acogidos en todas las modalidades alternativas de cuidado, y los registros oficiales normalmente solo reflejan una pequeña fracción del número real de niños acogidos.

42. La escasez de datos se debe en parte a las limitadas inversiones, la falta de voluntad política y las necesidades contrapuestas. Cuando existen sistemas nacionales de reunión de datos, las diferentes definiciones y la falta de sistemas centralizados de recopilación pueden dar lugar a estimaciones divergentes en el mismo país²⁷. Las deficiencias en los datos pueden deberse a malos sistemas de aseguramiento de su calidad, financiación insuficiente y la falta de colaboración entre sectores²⁸. Otro motivo es la ausencia de normas internacionales para la reunión de datos, incluso en

²² UNICEF, *Ante todo son niños: Proteger a los niños en tránsito contra la violencia, el abuso y la explotación*, 2017.

²³ *Ibid.*

²⁴ Datos no publicados de la base de datos de asilo y migración escogida de la Eurostat, citados con permiso en: UNICEF, *Ante todo son niños: Proteger a los niños en tránsito contra la violencia, el abuso y la explotación*, 2017.

²⁵ ACNUR, UNICEF y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Refugee and migrant children in Europe: overview of trends” (2017).

²⁶ Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), *ECOWAS Support Procedures and Standards for the Protection and Reintegration of Vulnerable Children on the Move and Young Migrants*, 2016.

²⁷ Nicole Petrowski, Claudia Cappa y Peter Gross (2017).

²⁸ Emily Delap, *Scaling down: reducing, reshaping and improving residential care around the world*, EveryChild, 2011.

lo que respecta al registro de los niños no acompañados o separados en los puntos de entrada de los países de destino²⁹. La presencia de centros no registrados en muchos contextos también dificulta la reunión de datos sobre niños en acogimiento residencial. En algunos casos, los Gobiernos no pueden reunir los datos de manera efectiva a causa de las deficiencias en la infraestructura y el mantenimiento de registros.

43. Debido a la ausencia o deficiencia de las iniciativas de reunión de datos, los Estados Miembros, las entidades del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil informan de una amplia lista de lagunas en los datos relativos a los niños privados del cuidado parental. Por ejemplo, faltan datos sobre los niños acogidos en instituciones confesionales, con familiares, en hogares de guarda y en entornos tutelados, independientes o de otro tipo, sobre niños separados o no acompañados, sobre niños que abandonan entornos de acogimiento alternativo al cumplir 18 años y sobre niños en situación de calle.

B. Dificultades para la desinstitucionalización y el desarrollo de opciones de cuidados basados en la familia

44. Las trabas estructurales e institucionales que impiden avanzar en la prevención de las separaciones familiares plantean un serio problema para las iniciativas de reforma de los cuidados y llevan al ingreso evitable de niños en los sistemas de cuidados. Los programas de apoyo y preservación familiar cuyos objetivos son el desarrollo social y la reducción de la pobreza son esenciales para evitar las separaciones innecesarias. Sin embargo, los garantes de derechos no suelen centrarse en las medidas preventivas y no articulan ni abordan claramente las causas fundamentales de la separación familiar, como la pobreza y otros factores socioeconómicos, la falta de acceso a la educación, incluida la inclusiva, y a una atención sanitaria adecuada, la discriminación y la estigmatización social. En cambio, tienden a centrarse principalmente en intervenciones y opciones de cuidados que tienen lugar después de la separación. Las prácticas deficientes de control en muchos contextos exacerbaban aún más el problema. Las medidas de preservación familiar que se dirigen a otras causas de la separación, como la discriminación y los estereotipos negativos contra los niños con discapacidad, son también esenciales para evitar la separación innecesaria de familias.

45. Si bien en años recientes los Gobiernos nacionales y asociados de todo el mundo han realizado progresos notables en la desinstitucionalización infantil y la expansión de las modalidades alternativas de cuidados basados en la familia, en el plano mundial el uso del acogimiento residencial supera al basado en la familia y sigue habiendo muchas dificultades complejas y persistentes³⁰. En muchos países, la ausencia de leyes y políticas pertinentes y de un enfoque sistémico de la reforma del sistema de cuidados da lugar a iniciativas fragmentadas, sin planes, presupuestos ni plazos generales o claros y que no priorizan de manera estratégica las actividades de la reforma de los cuidados. Otro desafío importante es la falta de voluntad política, enfoques pangubernamentales, compromiso y liderazgo por parte de los Gobiernos nacionales respecto de la desinstitucionalización y la reforma general del sistema de cuidados. En algunos casos, todo esto da lugar a inversiones insuficientes, demoras y proyectos de planes o políticas que no llegan a concluirse ni aprobarse. La falta de regulación del registro, la vigilancia y otros aspectos de la prestación de cuidados

²⁹ UNICEF, *Ante todo son niños: Proteger a los niños en tránsito contra la violencia, el abuso y la explotación*, 2017

³⁰ Aldeas Infantiles SOS Internacional, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxemburgo, 2017).

alternativos es un obstáculo adicional para los esfuerzos de reforma completa del sistema de cuidados.

46. Un obstáculo importante al que se enfrentan las iniciativas de reforma de los cuidados es el hecho de que los funcionarios públicos, los encargados de adoptar decisiones y la ciudadanía son poco conscientes del daño que causa a los niños la separación innecesaria de su familia y las hondas repercusiones negativas que el acogimiento en instituciones tiene para el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional del niño. En algunas sociedades la falta de concienciación pública y las percepciones obsoletas o falsas de los supuestos beneficios del acogimiento institucional siguen muy extendidas. Por ejemplo, en algunos contextos, determinados segmentos de la población creen erróneamente que el acogimiento residencial y la adopción internacional son las mejores o las únicas opciones para que los niños vulnerables reciban los cuidados adecuados³¹. En otros casos, las sociedades tienden a ignorar la importancia del acogimiento basado en la familia o se sirven de orfanatos o lo que denominan “internados” para proporcionar educación a los niños. En algunos contextos, los centros buscan activamente a los niños en sus familias y carecen de procedimientos de control³².

47. La escasa capacidad de los proveedores de cuidados y el personal conexo también frena los avances hacia la desinstitucionalización infantil. Por ejemplo, algunos empleados de los servicios sociales carecen de las aptitudes o la capacitación necesarios para tramitar los casos debidamente y hacer un control eficaz; las directrices no son pertinentes ni adecuadas para el contexto local; la proporción entre los niños que precisan servicios y los proveedores disponibles es desigual; y la coordinación entre las organizaciones locales y las autoridades nacionales es deficiente. En algunos entornos hay corrupción, como sobornos o pagos para lucro personal. Además, muchos familiares proveedores de cuidados no cuentan con apoyo financiero o recursos suficientes para cuidar debidamente a los niños en su custodia.

48. En la actualidad hay múltiples limitaciones en las normas y el ejercicio de los cuidados que también menoscaban las iniciativas de reforma del sistema de cuidados. Por ejemplo, la violencia y los abusos contra los niños, así como la desatención y la explotación en entornos de acogimiento, como el riesgo de trata de personas, explotación sexual y trabajo infantil, persisten en algunos contextos. La ausencia de regulación, supervisión, vigilancia y requisitos de presentación de informes también obstaculiza las reformas y puede repercutir negativamente en los niños.

49. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas, los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil describen factores adicionales en las prácticas vigentes que pueden llevar a las autoridades a tomar decisiones sin tener en cuenta el interés superior del niño o con riesgo añadido de que este sufra daños. Algunos ejemplos son la desinstitucionalización indebida y apresurada, la coordinación y gestión deficientes entre los ministerios gubernamentales, la falta de control de la calidad debido a normas de inspección y prácticas de vigilancia poco eficientes, la aplicación deficiente de leyes y políticas pertinentes, la falta de capacidad del personal de los servicios sociales, la carga inasumible de casos de los trabajadores sociales, la ausencia de procedimientos para prestar cuidados individualizados, la falta de modelos de prácticas eficaces, la exclusión de los niños de las decisiones relativas a su acogimiento, la falta de preparación gradual de los adolescentes para su incorporación en la comunidad y la poca importancia que se atribuye a la reunificación y reintegración familiar.

³¹ Para más información sobre la adopción internacional, véase:

www.unicef.org/es/media/adopciones-internacionales.

³² Aldeas Infantiles SOS Internacional, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxemburgo, 2017).

C. Dificultades relacionadas con la asignación de suficientes recursos humanos y financieros para la reforma del sistema de cuidados

50. Por lo general, los datos sobre presupuestos y recursos para la reforma de los cuidados son escasos o inexistentes. Algunos Estados Miembros, entidades del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil indican que la financiación pública para las iniciativas de reforma de los cuidados es insuficiente en diversos contextos nacionales, incluso para reunión de datos, investigación, programación, en particular de medidas preventivas, y procesos generales de reforma en todos los sectores. Eso también significa que la ayuda presupuestaria para programas de apoyo familiar, como transferencias en efectivo y programas de formación parental, servicios comunitarios y desarrollo de modalidades de cuidado basado en la familia y la comunidad, incluidas las diseñadas para ayudar a niños y familias con discapacidad, suele ser insuficiente.

51. Por todo ello, las funciones de coordinación y supervisión siguen infradotadas en muchos países, lo que dificulta a los organismos principales hacer cumplir las regulaciones y mantener la coordinación intersectorial necesaria para poder hacer un control eficaz³³. Esta falta de medios también ha impedido en muchos contextos progresar en la aplicación de los planes nacionales de reforma de los sistemas de cuidados³⁴.

52. En algunos casos se dispone de financiación privada, en especial de donantes particulares u organizaciones confesionales, para apoyar las iniciativas de protección y prestación de servicios a los niños privados del cuidado parental. No obstante, según varias organizaciones no gubernamentales internacionales, esa financiación suele destinarse a programas de acogimiento institucional y no a los basados en la familia o a otras iniciativas de reforma de los cuidados. No resulta fácil encontrar datos que muestren el alcance del apoyo mundial al acogimiento institucional por parte de donantes institucionales o particulares.

D. Dificultades para ofrecer cuidados a niños vulnerables

53. Algunos niños, como aquellos con discapacidad, en hogares encabezados por un niño, en situación de calle, separados de su familia, en tránsito y detenidos, corren un riesgo especial de estar separados de su familia y afrontan problemas singulares y complejos cuando están privados del cuidado parental. En algunos casos, la discriminación es la causa directa de que determinados niños sean enviados a entornos de acogimiento. Ese es el caso en algunos contextos de los niños con discapacidad, los nacidos fuera del matrimonio, los procedentes de minorías étnicas, los indígenas, los que viven con VIH/sida y aquellos que viven en hogares encabezados por un niño³⁵. Algunos niños abandonan su hogar a causa de la violencia, los abusos, la explotación y la desatención, que pueden derivarse del abuso de sustancias psicoactivas y los problemas de salud mental de sus progenitores. Los niños que viven en la pobreza y carecen de acceso a educación y atención médica también tienen más riesgo de ser acogidos en entornos residenciales. En la mayoría de los casos, los niños en esas situaciones no pueden expresar libremente su opinión ni participar en los

³³ UNICEF, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Aldeas Infantiles SOS Internacional, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxemburgo, 2017).

procesos de adopción de decisiones relativas a su acogimiento, pese a que esas acciones son esenciales para evaluar el interés superior del niño³⁶.

54. Los niños con discapacidad corren mayor riesgo de ser abandonados e internados en instituciones en número excesivo, donde también están expuestos a mayor riesgo de violencia, abusos y desatención. La tasa de mortalidad de niños con discapacidad acogidos en instituciones es 100 veces mayor que la de otros niños³⁷, y algunos sufren carencias nutricionales por su dificultad para alimentarse, la mayor cantidad de cuidados que precisan, la falta de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades y otros motivos. La ausencia de servicios inclusivos para niños con discapacidad es un factor fundamental de su institucionalización excesiva.

55. Varios Estados Miembros han informado de que los niños con discapacidad no se han beneficiado de los procesos de desinstitucionalización en la misma proporción que otros niños privados del cuidado parental. En parte eso se debe a las dificultades de acoger a niños con discapacidad en entornos familiares y comunitarios; esas dificultades pueden deberse a la estigmatización, la discriminación y las escasas opciones de apoyo y servicios comunitarios. Algunos niños con discapacidad están sometidos a “transinstitucionalización” al ser trasladados de una institución a otra, normalmente a centros más pequeños, incluidos hogares funcionales, en el contexto de procesos de desinstitucionalización mal concebidos o ejecutados. Esto repercute negativamente en los niños, al no poder forjar vínculos emocionales ni avanzar en su educación o desarrollo por carecer de estabilidad asistencial. Algunos Estados indican que la prevención de la separación de niños con discapacidad de su familia es limitada o inexistente.

56. Los niños que viven en hogares encabezados por un niño suelen ser resilientes y responsables, pero también sufren desventajas, marginación y discriminación al estar privados del cuidado de sus padres o una persona adulta. Además, tienden a tener pocos recursos y padecer problemas conductuales y emocionales. Los hogares encabezados por un niño son resultado de la crisis mundial del sida, así como de la pobreza multidimensional y el desempoderamiento social, y de la separación de los niños en tránsito de sus padres o cuidadores³⁸.

57. Los niños no acompañados quedan separados de sus padres o cuidadores por muchos motivos. Algunos Gobiernos no dan prioridad a prevenir la separación de familias, mientras que otros diseñan y aplican activamente políticas de separación familiar, en particular en relación con las medidas de control de la inmigración. Lo hacen a pesar de la extensa documentación existente sobre los graves daños que se causan a los niños al separarlos de su familia, como sentimientos de intenso miedo y desamparo y el recurso a mecanismos de afrontamiento centrados exclusivamente en la supervivencia a expensas de todo lo que hayan aprendido y las relaciones que hayan establecido³⁹. Como consecuencia de su mayor vulnerabilidad, los niños no

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lumos, *Ending the institutionalisation of children globally: the time is now* (Londres, 2013).

³⁸ Jace Pillay, “Problematizing child-headed households: the need for children’s participation in early childhood interventions”, *South African Journal of Childhood Education*, vol. 6, núm. 1 (2016); Eucharia Gomba, “Child-headed households in rural Zimbabwe: perceptions of Shona orphaned children”, tesis doctoral, Universidad del Verbo Encarnado, Harare, 2018.

³⁹ Laura C. N. Wood, “Impact of punitive immigration policies, parent-child separation and child detention on mental health and development of children”, *BMJ Paediatrics Open*, vol. 2, núm. 1 (2018); Bruce Perry y Maia Szalavitz, *Born for love: why empathy is essential and endangered* (Nueva York, Harper Collins, 2011); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “UN experts to US: release migrant children from detention and stop using them to deter irregular migration”, 22 de junio de 2018.

acompañados y separados también están expuestos al riesgo de trata de personas, explotación, desaparición y otras violaciones de sus derechos⁴⁰.

58. Los niños en tránsito y que cruzan fronteras son con frecuencia separados de su familia y retenidos en centros de detención, donde afrontan obstáculos evitables derivados de políticas, prácticas, conductas y actitudes⁴¹. Según el UNICEF, al menos 100 países detienen a niños por problemas de inmigración, a pesar de los efectos negativos de la detención para el desarrollo infantil y la falta de pruebas de que la detención de niños sea una estrategia eficaz de control de la inmigración⁴².

59. La detención puede tener profundos y terribles efectos en el desarrollo físico, emocional y psicológico de los niños, independientemente de las condiciones en que estén detenidos, e incluso si están en compañía de su familia o por un período breve⁴³. Los niños detenidos, en particular cuando no están con su familia, corren riesgo de sufrir otros tipos de daños, como violencia sexual y por razón de género⁴⁴, así como de padecer depresión, ansiedad y síntomas indicativos de trastorno por estrés postraumático, como insomnio, pesadillas y enuresis nocturna⁴⁵.

60. Recientemente, varias asociaciones pediátricas, entre ellas International Society for Social Pediatrics and Child Health, American Academy of Pediatrics y Canadian Paediatric Society, han condenado la separación sistemática de familias de inmigrantes como reacción ante el aumento de las separaciones y detenciones de niños que cruzan a los Estados Unidos por la frontera de México. En otros contextos, los Estados han revocado la nacionalidad de presuntos combatientes terroristas extranjeros y han repatriado a sus hijos sin sus cuidadores principales, que puede que estén detenidos.

61. Incluso cuando las autoridades no detienen a los niños migrantes privados del cuidado parental, estos niños están más expuestos a abusos, explotación, desatención o daños físicos y psicológicos durante el desplazamiento y al llegar a su destino⁴⁶. En años recientes millones de familias desarraigadas han abandonado su hogar huyendo de conflictos, persecuciones y la pobreza en países como el Afganistán, el Iraq, Somalia y la República Árabe Siria, y muchos de los niños que llegan a Europa sin sus padres o cuidadores se enfrentan a mayores riesgos de protección⁴⁷.

VI. Conclusiones y recomendaciones

62. Los Estados deben cumplir plenamente las obligaciones jurídicas internacionales que les incumben, entre otras cosas reforzando la legislación y las políticas nacionales, a fin de proteger los derechos de los niños privados del cuidado parental, dar prioridad a la función primordial que desempeña la familia en la protección de los niños y su cuidado y velar por que todas las

⁴⁰ Länsstyrelsen Stockholm, *Lost in migration: a report on missing unaccompanied minors in Sweden*, 2016; Missing Children Europe, *Missing unaccompanied migrant children*.

⁴¹ UNICEF, *Más allá de las fronteras: cómo lograr que los pactos mundiales sobre migración y refugiados protejan a los niños desarraigados*, 2017.

⁴² *Ibid.*; Laura C. N. Wood (2018).

⁴³ ACNUR, *Más Allá de la Detención: una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin a la detención de solicitantes de asilo y refugiados*, 2014.

⁴⁴ ACNUR, *Posición de ACNUR respecto a la detención de niños refugiados y migrantes en el contexto migratorio*, 2017.

⁴⁵ *Ibid.*; Alice Farmer, "The impact of immigration detention on children", *Forced Migration Review*, vol. 44 (2013).

⁴⁶ UNICEF y OIM, *Harrowing journeys: children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*, 2017.

⁴⁷ ACNUR, UNICEF y OIM, "Refugee and migrant children in Europe: overview of trends" (2017).

decisiones se tomen sobre la base del interés superior del niño. Para esto hay que tomar una amplia gama de medidas, como elaborar legislación nacional dirigida a apoyar a las familias en su función cuidadora, prevenir la separación innecesaria de niños de su familia y promover la rápida localización y reintegración de las familias en aquellos casos en que ya se haya producido la separación. Los Estados también deben elaborar y aplicar de manera efectiva normas internacionales para proteger a los niños que corren el riesgo de ser separados de su familia, directrices para establecer modalidades alternativas de cuidado, marcos transfronterizos para la protección infantil y sistemas universales e inclusivos de registro civil e identidad a fin de registrar a todos los niños desde su nacimiento.

63. Los Estados deben tomar medidas para mejorar los sistemas de reunión de datos, gestión de la información y presentación de informes en relación con los niños privados del cuidado parental a fin de eliminar las carencias de datos, definir bases de referencia internacionales y nacionales e invertir en datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables. Esto debe lograrse proporcionando desarrollo de la capacidad, ayuda financiera y asistencia técnica a las entidades pertinentes. Un aspecto esencial es velar por que las autoridades nacionales mantengan registros completos y actualizados y realicen el seguimiento de datos longitudinales a fin de medir el progreso a lo largo del tiempo. Los Estados deben asegurarse de que los datos de calidad orienten la formulación de políticas coherentes con base empírica.

64. Los Estados deben abordar las causas profundas de la separación de los niños de su familia o de las demoras en la reintegración con su familia o cuidadores. Para eso es preciso abordar las convenciones sociales que contribuyen a la separación de las familias, prestar mayor atención a los efectos de la pobreza y la exclusión social en la vida familiar y aumentar el apoyo a los programas que ayudan a los niños a permanecer con su familia y comunidad y contribuyen a prevenir la discriminación y los estereotipos negativos contra los niños con discapacidad, el internamiento en instituciones, la pobreza infantil, la violencia, la explotación, los abusos y la desatención. También es necesario promover servicios comunitarios inclusivos, como la educación inclusiva para niños con discapacidad, entre otros. También se podría mejorar el medio familiar proporcionando ayuda financiera para que los padres puedan cuidar a sus hijos, programas de formación parental, acceso a atención médica y asistencia psicosocial para niños y familias y servicios inclusivos de protección social.

65. Los Estados deben reforzar los sistemas de bienestar y protección infantil y mejorar las iniciativas de reforma de los sistemas de cuidados, mediante, por ejemplo, una mayor colaboración multisectorial entre los sectores del bienestar y la salud infantil, la educación, la justicia y otros, una coordinación activa de todas las autoridades pertinentes, sistemas transfronterizos más eficaces y mejores programas de creación de capacidad y capacitación para las partes interesadas correspondientes.

66. Los Estados deben poner fin al internamiento de niños en instituciones e invertir de manera prioritaria en servicios sociales y de protección infantil que ayuden a las familias y las comunidades a fin de prevenir la separación de los niños de su familia. Si la familia directa no puede cuidar del niño, debe darse prioridad a la atención alternativa dentro de la familia extensa, según corresponda. En su defecto, debe priorizarse el uso de modalidades alternativas de cuidados en familia de calidad, lo que incluye el acogimiento por familiares y en hogares de guarda en entornos familiares. Para ello es necesario adoptar medidas proactivas de eliminación gradual del internamiento en instituciones por medio de planes nacionales de desinstitucionalización sistemáticos y bien

financiados. Esos planes conllevarían la introducción de reformas estructurales, la adopción de medidas de sensibilización, la prohibición de nuevas instituciones y el uso prioritario de técnicas de preservación familiar, incluidos mecanismos de control bien coordinados y específicos de cada contexto acordes con las normas internacionales.

67. Los Estados deben reforzar la regulación, incluida la concesión de licencias, la supervisión y la vigilancia de los entornos de acogimiento alternativo y por familiares. Eso incluye la aplicación sistemática de políticas nacionales de registro, inspección y aseguramiento de la calidad. También se necesita una supervisión más estricta de la calidad de los cuidados en los entornos de acogimiento alternativo. Los Estados deben implantar sistemáticamente mecanismos de denuncia seguros, adaptados a los niños, accesibles y confidenciales en todos los entornos de acogimiento alternativo para que los niños puedan denunciar casos de violencia, abusos y otros problemas.

68. Todos los Estados e instancias pertinentes deben prestar más atención a la calidad de las modalidades alternativas de cuidado infantil con carácter prioritario. Al nivel más fundamental, habrá que poner fin a todas las violaciones de los derechos humanos de los niños en acogimiento alternativo y velar por una rápida rendición de cuentas de las personas que cometan esas violaciones, como abusos, explotación, violencia sexual, trata de personas, reclutamiento por fuerzas armadas y grupos armados, prácticas discriminatorias y otras formas de causar daño a los niños. También habrá que dar mayor continuidad a los cuidados que reciben los niños en acogimiento alternativo y prestar servicios diversos, como educación, servicios de desarrollo en la primera infancia, apoyo en materia de nutrición, asistencia y servicios psicosociales y ayuda a quienes van a dejar de recibir cuidados. Además, los Estados deben promulgar y aplicar legislación para prevenir la trata y la explotación de niños en centros de acogimiento y establecer exámenes periódicos del acogimiento infantil en todos los entornos de acogimiento alternativo.

69. Los Estados y otras instancias deben establecer y fortalecer mecanismos que garanticen la participación plena y significativa de los niños y jóvenes privados del cuidado parental en las decisiones sobre la reforma de políticas y sobre las modalidades de su propio acogimiento, lo que incluye las decisiones relacionadas con los cuidados individuales del niño. Es esencial involucrar a niños y jóvenes de una forma que se adapte a ellos, que les permita expresarse con libertad y ser consultados y en la que sus opiniones sean tenidas en cuenta con arreglo a sus capacidades cambiantes y al acceso que tengan a toda la información necesaria. Los Estados y otras instancias deben adoptar todas las medidas posibles para que se emplee el idioma preferido por el niño en dichas consultas e información, se utilicen espacios y técnicas de comunicación adaptados a los niños en los procesos de consulta, se introduzcan ajustes razonables y se preste el apoyo debido en función de la discapacidad y la edad. Los Estados deben establecer un mecanismo de vigilancia competente, como un defensor, comisionado o inspección de la infancia, para seguir de cerca el cumplimiento de las normas y reglamentos que rigen los cuidados, la protección o el trato que reciben los niños en acogimiento alternativo con acceso ilimitado a las instituciones residenciales a fin de escuchar directamente las opiniones e inquietudes de los niños y verificar en qué medida las autoridades escuchan y tienen debidamente en cuenta las opiniones de los niños.

70. Los Estados y otras instancias deben aumentar su apoyo a los niños en situaciones de vulnerabilidad, como los que viven en hogares encabezados por un niño, los no acompañados y separados de su familia, las niñas, los que viven con VIH/sida o con discapacidad, los detenidos, los que superan el límite de edad

para los sistemas de cuidado infantil y los pertenecientes a grupos minoritarios o indígenas. Si bien el apoyo puede prestarse de muchas formas diferentes, urge abordar las siguientes esferas prioritarias:

a) Poner fin a la detención de niños inmigrantes, reconociendo que la detención nunca redunda en el interés superior del niño, y prevenir la separación de niños en tránsito de sus padres o cuidadores;

b) Garantizar el acceso oportuno a servicios y modalidades alternativas apropiadas de cuidados basados en la familia para los niños no acompañados y separados y limitar el acogimiento residencial a casos concretos en función del interés superior del niño;

c) Priorizar la desinstitucionalización de los niños con discapacidad, eliminar el acogimiento de niños en instituciones segregadas o especializadas, poner fin al acogimiento infantil en modalidades alternativas de cuidado por motivo de discapacidad y promover la disponibilidad de servicios de calidad, comunitarios y accesibles y programas de mejora del medio familiar para poner fin al internamiento infantil en instituciones;

d) Ofrecer apoyo a las iniciativas de concienciación pública dirigidas a reducir la discriminación, la estigmatización y la marginación que pueden dar lugar a la separación de familias.

71. Los donantes públicos y privados deben intentar asegurar la disponibilidad de recursos suficientes para programas que ayuden a todos los niños privados del cuidado parental, incluidos los niños con discapacidad y los que corren riesgo de ser separados de su familia. Además, deben apoyar las iniciativas encaminadas a reforzar las modalidades alternativas de cuidado y la reforma del sistema de cuidados conforme a las normas internacionales, capacitar y mantener al personal de los servicios sociales, mejorar las protecciones sociales para familias vulnerables, prestar servicios de acogimiento alternativo basado en la familia y la comunidad, facilitar la transición de los niños del acogimiento institucional al familiar y capacitar y ofrecer apoyo a los cuidadores y a los que dejan de recibir cuidados. Eso implica reorientar el apoyo hacia iniciativas de preservación familiar y asegurar que los fondos no se utilicen para mantener o establecer ninguna forma de institución, internamiento de niños en instituciones o “volunturismo”. Además, los donantes deben esforzarse por aplicar principios y buenas prácticas internacionales comunes en relación con la familia.