



# Boletín Mensual

Publicado por el Centro Internacional de Referencia para los  
Derechos del Niño Privado de Familia- SSI

## EDITORIAL

### La kafala : ¿Cuáles son las respuestas a las múltiples preguntas?

*La kafala, reconocida por la CDN, plantea cuestiones complejas y sensibles en cuanto a sus posibles modalidades y garantías en su puesta en práctica – en particular cuando reviste carácter internacional.*

#### ¿Qué es la kafala ?

La kafala se conoce generalmente como el compromiso de una persona (*kafil*) de hacerse cargo voluntariamente, de las necesidades, el cuidado, la educación y la protección de un niño privado de su familia (*makful*). No rompe los vínculos de filiación biológica. Reviste carácter internacional cuando se implementa en otro país.

La kafala es una medida de protección a la niñez propia de los países de Derecho Musulmán y, en cuanto a sus efectos, varía enormemente de un país a otro. Además, cuando tiene un carácter internacional, las diferencias entre los sistemas jurídicos y culturales de los países de raíz jurídica musulmana – que en la

mayoría de los casos prohíben expresamente la adopción – y los países de Derecho Civil y del Derecho Común, plantean dificultades: el marco normativo aplicable, la evaluación del interés superior del niño o niña, el respeto a sus derechos y los efectos jurídicos. Una reciente misión del SSI/CIR a Marruecos ha recordado la importancia de (volver) a situar en el centro de sus reflexiones la necesidad fundamental de los niños y niñas privados de familia, o en riesgo de estarlo, de crecer en un entorno familiar que respete las leyes y culturas de cada uno o una.

#### El interés superior del niño o niña más allá de las divergencias entre sistemas normativos

Para garantizar el cumplimiento de los derechos del niño/a privado/a de familia, es fundamental que los países en cuestión velen, ante todo, por respetar el principio de subsidiaridad. Así, en primer lugar, deben ponerse todos los esfuerzos para evitar la separación familiar, y, en segundo lugar, debe ofrecerse a los niños y niñas un abanico de medidas de tipo familiar el más diverso posible, prioritariamente a nivel nacional. Es conveniente prestar apoyo de forma prioritaria a todo país en la puesta en práctica de sus obligaciones, y ayudar a dotarse de autoridades competentes sólidas y de profesionales cualificados, que garanticen la aplicación de sus procedimientos y sus controles, por ejemplo en términos de costes, consentimientos exigidos, etc. De esta forma, el SSI Suiza ha prestado apoyo a Argelia para reforzar, por una parte, las medidas

N° 213  
JULIO 2017

## ÍNDICE

### EDITORIAL

La kafala : ¿Cuáles son las respuestas a las múltiples preguntas? 1

### NOTICIAS BREVES

Aprobación de una nueva ley de adopción en Madagascar 3

Artículo sobre la gestación subrogada comercial global y la adopción internacional: Paralelos y diferencias 3

### PRÁCTICA

El patrocinio a largo plazo: Un proyecto de vida subempleado 4

### RECURSOS

#### INTERDISCIPLINARIOS

Guía práctica del SSI para los niños y niñas en tránsito: De la protección a una solución sostenible de calidad 6

#### FORO DE LECTORES

Túnez: La adopción y la kafala desde la perspectiva de los derechos de los niños y niñas 8

#### ACCIÓN DEL SSI EN EL MUNDO

Argelia: Promoción de un enfoque centrado en el niño o niña en el sistema de protección a la niñez privada de familia 10

PRÓXIMAS CONFERENCIAS 12

de prevención en situaciones de abandono, vinculadas, en particular, con la estigmatización de las madres solteras y los niños y niñas nacidos fuera del matrimonio, y, por otra parte, para fortalecer la *kafala* nacional como solución de tipo familiar, previo a considerar un acogimiento internacional. Así, se han desarrollado herramientas para profesionales para centrar la toma de decisiones en el niño o niña, y consolidar la evaluación, preparación, asignación y el seguimiento de las familias *kafiles* (véase pág. 10).

Por otra parte, la opción escogida por el modelo tunecino pretende proporcionar una respuesta a la alarmante situación de los niños y niñas abandonados y a una realidad social a través de la coexistencia entre la adopción y la *kafala*. Este ejemplo nos demuestra que estas dos medidas pueden integrarse a un mismo sistema de protección a la niñez, una solución que podrá inspirar a otros países (véase pág. 8). Hay que tener en cuenta que mientras más amplia la variedad de medidas de protección, valorando soluciones como el patrocinio a largo plazo (véase pág. 4), mejores oportunidades habrá de que puedan satisfacerse las necesidades del niño o niña.

### ¿Un marco legal capaz de afrontar los retos?

En el ámbito nacional, varios países de Derecho Musulmán, tales como Argelia, Marruecos, Siria y el Líbano, demuestran actualmente una voluntad de consolidar su sistema de *kafala* a través de diversos medios, tales como posibles modificaciones legislativas. Con el objetivo de ofrecer una mejor protección de los derechos del niño *makful* (véase págs. 8 y 10), estas últimas deberían reforzar su estatus jurídico, por ejemplo, revisando las condiciones de revocabilidad del acogimiento, y luchando contra las diversas formas de discriminación, entre otras, en el momento de establecer el estado civil del niño o niña.

A nivel internacional, además de la CDN y de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, la *kafala* también es abordada en el Convenio de La Haya de 1996<sup>1</sup>, que prevé un sistema de cooperación y de comunicación previo entre autoridades competentes<sup>2</sup>. Más allá de las ventajas que ofrece, este marco internacional fundamental se enfrenta a importantes limitaciones cuando se prevé la puesta en práctica de la *kafala* en otro país. Por una parte, su aplicabilidad es limitada debido a la baja tasa de ratificación del Convenio de La Haya de 1996 por los países de Derecho Musulmán, pues a día de hoy Marruecos es el único país contratante de Derecho Musulmán. Por otra parte, a pesar de las normas de cooperación contenidas en este instrumento, persiste cierta confusión en cuanto a las condiciones y a la obligación del reconocimiento de una medida desconocida en el país de recepción. Esto también es válido respecto de los efectos jurídicos de los derechos del niño o niña: el ingreso al territorio, la concesión de nacionalidad, de derechos sociales, etc.

### ¿Soluciones respecto a los efectos jurídicos de una *kafala* internacional?

Entonces, ¿cómo podemos reconocer los efectos jurídicos de la *kafala* de los sistemas de Derecho Musulmán en otro país donde es desconocida? Entonces, ¿debemos rechazar su reconocimiento o buscar mecanismos de transposición conforme a la legislación internacional y nacional? Esto permanece en el centro del debate respecto de la *kafala* internacional, y genera reflexiones sobre la interacción entre los Convenios de La Haya de 1993 y 1996 – cuestiones ya planteadas durante las Comisiones Especiales<sup>3</sup>.

Efectivamente, estas incertidumbres plantean diversos retos, tales como una diferenciación en las políticas y prácticas en materia de la *kafala* internacional. Mientras que ciertos países, tales como Australia, rechazan reconocer los acogimientos en *kafala*, desconocida en su sistema de protección, otros países como Francia (véase Boletín Mensual No. 196 de noviembre 2015) o Bélgica, intentan encontrar soluciones, teniendo en cuenta su situación particular. En efecto, debido a su población importante procedente de países de Derecho Musulmán, estos últimos se han dotado de mecanismos jurídicos y prácticos para reconocer esta medida.

Además, en este contexto, ciertas prácticas ponen en riesgo los derechos del niño o niña. Por parte de los países de Derecho Musulmán: las declaratorias de *kafala* respecto de candidatos residentes en el extranjero, cuya intención al regresar a sus países es claramente la de adoptar a un niño o niña *makful*. Por parte de los países de recepción: la conversión en adopción de la decisión de *kafala* en un país que la prohíbe. En este punto, el SSI/CIR quisiera llamar la atención respecto del enfoque de ciertos países que animan abiertamente a adoptar a niños y niñas que provienen de países de Derecho Musulmán, lo cual es contrario al derecho nacional de estos países así como al Derecho Internacional.

Ante estas preocupaciones, se necesitan respuestas concretas, sobre las cuales el SSI/CIR y otros expertos están reflexionando en la actualidad, necesarias para garantizar el respeto de los derechos fundamentales del niño o niña, y para lograr un consenso jurídico y político entre los países en cuestión. En un próximo número del Boletín Mensual, examinaremos los avances en este ámbito que se encuentra en constante cambio.

El equipo del SSI/CIR, Julio de 2017

#### Referencias:

<sup>1</sup> Artículo 20 de la CDN; Artículo 3 del Convenio de La Haya de 1996 ; Párr. 2a) y 161 de las Directrices.

<sup>2</sup> Véanse los Artículos 33, 22I del Convenio de La Haya de 1996.

<sup>3</sup> Véase Párr. 30 de las Conclusiones y Recomendaciones adoptadas por la Comisión Especial de 2015 sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993.

## NOTICIAS BREVES

### Aprobación de una nueva ley de adopción en Madagascar

El Senado aprobó una nueva ley en materia de adopción en Madagascar el 30 de junio de 2017, la cual, después de su promulgación, sustituirá la Ley No. 2005-014 de 7 de septiembre de 2004 en esta misma materia. El SSI/CIR acoge con satisfacción este nuevo instrumento jurídico, el cual establece en la legislación malgache varios principios esenciales para un procedimiento ético de adopción: fortalecimiento del principio de subsidiariedad, establecimiento de una edad máxima para los candidatos adoptantes, incremento en la edad de adoptabilidad del niño o niña de 12 a 15 años, afianzamiento de la competencia exclusiva de la Autoridad Central en materia de adopción plena, y establecimiento de un acompañamiento por el trabajador social durante el período probatorio en Madagascar. Además, la ley establece un marco para las adopciones intrafamiliares, muy comunes en el país. Finalmente, el SSI/CIR considera positivo el establecimiento de un control y un procedimiento de autorización para los organismos acreditados de adopción que actúan en Madagascar.

### Artículo sobre la gestación subrogada comercial global y la adopción internacional: Paralelos y diferencias, por R Scherman, G Misca, K Rotabi y P Selman

Este artículo académico junta los puntos de similitud y de diferencia entre: (1) los padres adoptivos y los padres de intención; (2) la madre biológica y la mujer gestante; y (3) los niños y niñas adoptados y aquellos nacidos mediante gestación subrogada. Se señalan varias similitudes, como el estatus socioeconómico de las partes, los posibles efectos a largo plazo de la entrega para la madre biológica/mujer gestante, así como la falta de orientación. Al opuesto, los dos ámbitos también divergen, entre otros aspectos, respecto de la posibilidad para las mujeres gestantes de dar su consentimiento previo al nacimiento; la ausencia de un proceso de selección de los padres de intención; la compensación a la mujer gestante; la posibilidad para los padres de intención de estar vinculados genéticamente con el niño o niña; el propósito de la gestación subrogada comercial global, el cual es la creación de un niño o niña; el riesgo más elevado para estos niños y niñas de permanecer apátridas; y las motivaciones de los padres de intención versus las de los padres adoptivos. Según este artículo, los ámbitos de la adopción internacional y de la gestación subrogada comercial global no se encuentran tan alejados uno de otro, y este último debería aprender del primero con el fin de garantizar que el niño o niña y sus derechos estén en el centro del proceso de toma de decisiones, incluso cuando no haya nacido aún. A modo de conclusión, el SSI/CIR quisiera mencionar esta cita, la cual comparte: *“el ámbito de la gestación subrogada tiene la oportunidad única de hacer ahora lo que el ámbito de la adopción dolorosamente se tardó en hacer: planear para los adultos en los que se convertirán algún día estos niños y niñas”*. Tal y como se mencionó en el número del Boletín Mensual del mes pasado (No. 212 de junio de 2017), el SSI actualmente está coordinando un Grupo de Expertos que trabajan sobre Principios para proteger mejor a los niños y niñas en arreglos de gestación subrogada, con el fin de abordar muchas de las cuestiones mencionadas anteriormente.

Para mayor información, véase: Scherman, R, Misca, G, Rotabi, K y Selman, P (2016). “Global Commercial surrogacy and international adoption: parallels and differences”. *Adoption & Fostering*, Vol. 40(1) 20-35; disponible en: <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308575915626376>.

### El padrinazgo a largo plazo: Un proyecto de vida subempleado

*Desde hace varios años, la práctica del padrinazgo se ha diversificado mucho en Francia, y se inscribe en un proceso general de apoyo a la parentalidad, como lo describe a continuación Philippe Liebert, Director del Servicio de Adopción del Departamento del Pas-de-Calais.*

En 2003, un Comité Nacional de Padrinazgo (*Comité National du Parrainage*, CNP), creado bajo la responsabilidad conjunta del Ministerio de la Justicia y del Ministerio de la Familia, ha permitido la elaboración de una Carta Nacional y de una Guía de padrinazgo<sup>1</sup>, que se ha convertido en un marco de referencia para los profesionales involucrados. Como lo recuerda la Guía, “*en todas las sociedades, el niño o niña necesita poder apoyarse en otros adultos que sus padres o familiares para crecer*”. Esta definición del padrinazgo se inscribe en un concepto más amplio de la parentalidad, que contribuye “*a restablecer una solidaridad entre generaciones, a promover el desarrollo de los niños y niñas mediante el contacto con los adultos*”.

#### ¿Cuál es el sentido concreto del proceso de padrinazgo y a qué niño o niña se dirige?

“*El padrinazgo es la construcción de una relación afectiva privilegiada establecida entre un niño o niña y un adulto o una familia [...]. Se trata de una relación de confianza, basada en la reciprocidad, que puede ser puesta en práctica por ciudadanos y ciudadanas agrupados en asociaciones y también por los servicios responsables de la niñez*”. No se trata de dar dinero, sino tiempo, en una relación personal, voluntaria y duradera, que se materializa en un marco definido con anterioridad. Está dirigido a un amplio grupo de niños y niñas (niños y niñas que viven en su familia o sin vínculos periódicos con ella, niños y niñas privados de familia, etc.), y les permite estar mejor preparados para lograr su autonomía.

#### El padrinazgo de los niños y niñas con vínculos interrumpidos

El padrinazgo es un dispositivo sumamente flexible, que está dirigido a distintas situaciones familiares. Desde la creación del CNP, el padrinazgo de cercanía se ha desarrollado, sobre

todo, junto con los padres. En el Departamento del Pas-de-Calais, no obstante, utilizamos el padrinazgo para situaciones que afectan a los niños y niñas con vínculos interrumpidos, y esperamos, en este caso, poner en práctica las reflexiones de Robert Neuburger, psiquiatra, psicoanalista, y terapeuta familiar suizo<sup>2</sup>, que señala: “*Alentaría, en un primer tiempo, el padrinazgo, que permite a adultos acompañar a un niño o niña que está sufriendo, sin poner en juego tanto de sí mismo o de su integridad. Hay cosas que se pueden apoyar en una relación de padrinazgo, y no en una relación parental [...]*”.

“*El padrinazgo es un medio extraordinario para ayudar a los niños y niñas en dificultad, y que es actualmente subempleado. Y por qué no, si todo va bien, adoptar en un segundo tiempo?*”

Robert Neuburger

#### El padrinazgo pre-adoptivo y la asignación a largo

##### plazo

En nuestro Servicio, hablamos de “asignación a largo plazo” para indicar que el proyecto inicial es la adopción. Este tipo de asignación concierne a los niños y niñas mayores (de ocho años o más) que han sufrido traumas diversos. Están psíquicamente adoptables, pero requieren de un período de adaptación mutua previo al “acogimiento con miras a la adopción”.

*Martín, de ocho años, fue acogido por su familia de acogida cuando tenía un año, después de haber sido encontrado en un coche. Este evento es, para él, el punto de inicio de su historia de vida. Permaneció con la familia de acogida, y a los ocho años, fue transferido al Servicio de Protección a la Niñez. Cuenta con un buen desarrollo intelectual y afectivo, vinculado con una ansiedad masiva en momentos de separación. Por ejemplo, no le es posible dormir en casa de amigos. El proyecto de adopción es vivido, por él y su familia de acogida, como la amenaza de una ruptura intolerable. La acogida de los actores que intervienen, por la familia de acogida y Martín, es desagradable, y Martín se muestra provocador. En este contexto, los actores proponen pensar en un proyecto de padrinazgo con una pareja que tiene ganas de pasar tiempo*



con el niño. Se hace énfasis en el lugar inquebrantable de Martín en su familia de acogida. Martín acepta con entusiasmo, curiosidad y esperanza. Primero, es acogido los miércoles en la tarde, luego los sábados. En la primera acogida, se muestra petrificado; se necesitarán seis meses de padrinazgo para que, totalmente tranquilizado, pueda permanecer toda una noche por primera vez. Tres meses más tarde, es acogido en el marco de un acogimiento con miras a una adopción.

### El padrinazgo de apoyo o padrinazgo a largo plazo

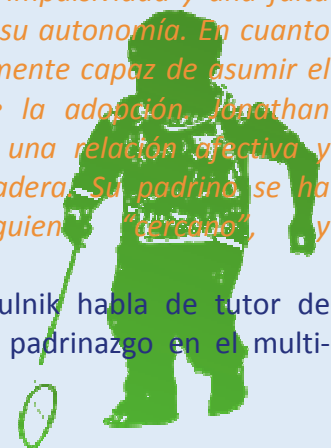
El padrinazgo de apoyo pretende crear una relación afectiva y educativa fuerte, que va, por una parte, a ayudar al niño o niña en su vida diaria y, por otra parte, permitirle desarrollar un sentimiento de pertenencia familiar. Está dirigido a los niños y niñas mayores de ocho años, incluso adolescentes, con vínculos interrumpidos. Estos jóvenes, por sus trayectorias caóticas, por la multiplicidad y la duración de los traumas vividos, no pueden considerarse para un proyecto de adopción.

*Jonathan, segundo en su grupo de hermanos y el único acogido, ya no tiene vínculos con sus padres desde hace varios años. Ha vivido una repetición de separaciones tempranas, antes de ser acogido en un entorno hospitalario pedopsiquiátrico cuando tenía cinco años. Logró estabilizarse gracias al acogimiento en una familia de acogida. Se ha construido*

*psíquicamente con base en la cuestión central de la ausencia de sus padres y del sentimiento intolerable de haber sido excluido, sin razón, de su familia de origen. En situaciones de conflicto, puede reaccionar de manera violenta e inesperada. A raíz de la declaración judicial de abandono, se estableció un proyecto de padrinazgo después de un acompañamiento psicológico. Dada su ambivalencia respecto de la figura materna, se eligió un hombre soltero. Jonathan y su padrino tienen una pasión en común por el fútbol, lo cual ha facilitado su relación, que se ha fortalecido desde hace dos años. Jonathan, además, ha sido totalmente aceptado por la familia ampliada del padrino.*

*El padrinazgo le ha brindado a Jonathan cierto nivel de pertenencia a una familia, y ha contribuido a cicatrizar su ansiedad de abandono. Durante el padrinazgo, se hizo claro que no habría ningún proyecto de adopción. Jonathan sigue demostrando una impulsividad y una falta de madurez que frenan su autonomía. En cuanto al padrino, no es plenamente capaz de asumir el rol de padre mediante la adopción. Jonathan reclama, sin embargo, una relación afectiva y educativa fuerte y duradera. Su padrino se ha convertido en alguien "tercerado", y recíprocamente.*

Efectivamente, B. Cyrulnik habla de tutor de resiliencia e inscribe el padrinazgo en el multi-apego.



El padrinazgo es complementario al acogimiento familiar, y tiene objetivos similares: desarrollar la auto-estima, la socialización y los aprendizajes escolares en el marco de la creación de un vínculo afectivo y educativo. Cuando no puede contemplarse la adopción, hace posible un “vivir juntos”, y un sentimiento de pertenencia familiar a largo plazo. Ante los perfiles psicológicos marcados por traumas profundos, es necesario no limitarse a la “adopción o nada”, y considerar proyectos de vida a largo plazo de este tipo, basados en los recursos y los límites del niño o niña y de la familia.

### Referencias:

<sup>1</sup> Disponibles en francés en: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F937>.

<sup>2</sup> Dollé, C y Neuburger, R (2005). *Après l'adoption, comment font les parents?*. Ed. Desclée De Brouwer. Para mayor información, véase: Liebert, P (2015). *Quand la relation parentale est rompue*. Ed. Dunod.

### Guía práctica del SSI para los niños y niñas en tránsito: De la protección a una solución sostenible de calidad

Al publicar este manual<sup>1</sup> en junio de 2017, el SSI hace un llamado a una mayor colaboración entre países, gobiernos y sus respectivas agencias y organizaciones de protección a la niñez, y al establecimiento de procesos de referencia transnacionales efectivos para la protección de niños y niñas en tránsito.

Hoy en día, un número siempre creciente de niños, niñas y jóvenes están en tránsito para escapar de la pobreza, del conflicto, del abuso y de adversidades ambientales. No obstante, para los estimados 40 millones de migrantes internacionales menores de 20 años, la vida que encuentran a menudo puede ser más traumática que la que dejaron atrás. En teoría, les incumbe a cada país proteger a los niños y niñas independientemente de donde se encuentren, independientemente de su origen – tal y como lo establece la CDN. No obstante, pocos países cuentan con disposiciones específicas para proteger a los niños y niñas migrantes – aún menos un modelo de colaboración y coordinado para identificar, apoyar y reintegrar a los niños y niñas de manera transfronteriza. El reciente manual del SSI es ambos, una hoja de ruta práctica para los desarrolladores de políticas, y una guía para profesionales que trabajan con niños y niñas en tránsito – desde trabajadores humanitarios y personal fronterizo hasta trabajadores sociales responsables de la elaboración de planes individualizados que den prioridad a los niños y niñas, y que determinen soluciones sostenibles de calidad.

#### Antecedentes y propósito del manual

El manual tiene sus orígenes en África Occidental, donde el SSI Suiza desarrolló un modelo en ocho etapas con socios locales, el cual ha sido reconocido nacional y regionalmente como un sistema internacional de referencia<sup>2</sup>. La Red Africana Occidental para la Protección de los Niños y Niñas apoya a más de 1,500 niños y niñas cada año. Un manual similar ha sido adaptado

para abordar las diferencias en el tratamiento de niños y niñas en situación de vulnerabilidad en distintas regiones en Suiza<sup>3</sup>. Este manual internacional es la siguiente etapa – enriquecida por las experiencias y prácticas de miembros del SSI en el mundo a la luz de los importantes retos para los derechos fundamentales de los niños y niñas en relación con la continuidad de su cuidado y su calidad más allá de las fronteras.

Para proteger a los niños y niñas en tránsito, las cuestiones transfronterizas de la migración infantil deben abordarse desde un enfoque transnacional. Los Estados deben ubicar al niño o niña en el centro de la toma de decisiones, y atacar los retos mediante los siguientes compromisos:

- proveer a los niños y niñas en tránsito con soluciones individualizadas, sostenibles y de calidad;
- desarrollar y cumplir con estándares armonizados de cuidado para garantizar la calidad y la continuidad del cuidado transfronterizo;
- establecer un monitoreo adecuado de los casos y mecanismos de seguimiento transfronterizo.

#### Ocho pasos esenciales para garantizar la gestión transfronteriza de casos

Para el desarrollo de una red transfronteriza bien conectada de profesionales de la protección a la niñez, la guía propone un procedimiento en ocho pasos:

1. **Llegada, detección e identificación:** detectar e identificar a los niños y niñas en tránsito y las vulnerabilidades que deben atenderse (identidad, protección inmediata y necesidades de cuidado);

*“La riqueza de este manual es que está basado en el tratamiento diario de casos de los miembros del SSI y en proyectos específicos dirigidos a este grupo de niños y niñas en todas las regiones del mundo (...). Se trata de una herramienta práctica que ayudará a los trabajadores a garantizar que el interés superior de los niños y niñas se encuentre en el centro de la toma de decisiones. Recomendamos la amplia difusión de este manual y alentamos a todos y todas a seguir trabajando de manera colaborativa para garantizar que se encuentren soluciones sostenibles de calidad para cada niño o niña.”*

Prólogo de Pablo Ceriani (Comité de la ONU de los Derechos de los Trabajadores Migrantes) y Benyam Dawit Mezmur (Comité de la ONU de los Derechos del Niño)

2. **Apoyo y cuidado inmediatos** para responder a las necesidades físicas y psicológicas inmediatas del niño o niña (por ejemplo, estabilizar su situación y garantizar sus derechos humanos fundamentales);

3. **Evaluación de la situación del niño o niña** con el fin de recopilar toda la información necesaria para determinar los pasos 4 a 7;

4. **Integración temporal y arreglos de cuidado de calidad** en el país de acogida (plan de apoyo individualizado que garantice un cuidado de calidad, desarrollo personal durante su estancia);

5. **Evaluación en el país de origen** (localización y

**Este manual del SSI ha sido una mayor solidaridad entre integración (o reintegración) y para establecer sistemas para su protección. Se trata marco ideal al cual aspirar y que pueda contribuir a la transformación de los resultados para los niños y niñas en tránsito.**

### Ejemplo de caso

En 2015, Children and Families Across Borders (CFAB, SSI Reino Unido) recibió una llamada de una autoridad local del Reino Unido respecto de una niña siria de 11 años que se llamaba Rana. Su familia había dejado la guerra civil para irse a Turquía, de donde Rana viajó no acompañada al Reino Unido para permanecer con su familia ampliada. No obstante, las autoridades del Reino Unido se preocuparon porque Rana no estaba feliz en su nuevo entorno. Aunque había estado en el Reino Unido ocho meses, no estaba llendo a la escuela y había empezado a decir que quería regresar con su familia inmediata. Incluso habían surgido preocupaciones de que estaba siendo explotada como esclava doméstica. La autoridad local pensó que podría ser en el interés superior de Rana regresar a Turquía. No obstante, esto implicaba garantizar que su familia podría proveerle un entorno de vida seguro – algo para lo cual la autoridad local no contaba con contactos en el extranjero, ni los conocimientos expertos o la capacidad de investigar. Por ello, contactó a CFAB, quien pudo contactar a sus socios en Turquía y acordar que localizarían y visitarían a la familia para llevar a cabo una evaluación exhaustiva. Pudieron darse cuenta de que el padre de Rana había encontrado un trabajo y había trasladado a su familia a una vivienda segura. Como resultado de la evaluación, la autoridad local concluyó que no existían razones por las cuales el deseo de Rana de regresar a casa no podía darse. Pronto, Rana regresó con su familia, donde su bienestar se sigue monitoreando periódicamente a través de las autoridades locales turcas. Gracias al trabajo de CFAB, junto con la red el SSI, Rana ahora ha vuelto a ir a la escuela.

Fuentes: CFAB; SSI Turquía; Manual del SSI, págs. 91 ss.

evaluación de la familia y la comunidad del niño o niña para una posible reunificación familiar en el país de origen);

6. **Determinación de una solución sostenible** en el interés superior del niño o niña (solución práctica sostenible en el país de origen, el país de destino u otro país);

7. **Implementación de una solución sostenible** (plan de acción para ejecutar la solución sostenible, con la participación del niño o niña);

8. **Monitoreo y seguimiento** (apoyo con el acuerdo del niño o niña, para garantizar la continuidad del desarrollo, bienestar y pertinencia del proyecto de vida).

**desarrollado para alentar a países en términos de de niños y niñas en tránsito, transfronterizos efectivos de una guía práctica y de un**

### Referencias:

<sup>1</sup> SSI (2017). *Children on the move – From protection towards a quality sustainable solution. A practical guide*; disponible en: [http://www.iss-ssi.org/images/Childrenonthemove\\_Guide.pdf](http://www.iss-ssi.org/images/Childrenonthemove_Guide.pdf).

<sup>2</sup> Para mayor información, véase: <http://www.resao.org>.

<sup>3</sup> Para mayor información, véase: <http://www.ssi-suisse.org/fr/manuel-de-prise-en-charge-des-mineur-e-s-non-accompagne-e-s-en-suisse/117>.

### Túnez: La adopción y la *kafala* desde la perspectiva de los derechos de los niños y niñas

En este artículo, el Profesor en Derecho Hatem Kotrane, de la Universidad de Cartago, Miembro y antiguo Presidente Adjunto del Comité de los Derechos del Niño, expone su postura, y comparte su opinión experta en cuanto a las medidas de protección a la niñez que coexisten en el sistema de derecho tunecino: la adopción y la *kafala*.

Si bien, indudablemente, ha habido avances en Túnez desde la ratificación de la CDN, la adhesión a los derechos del niño oculta la realidad. Es ante las problemáticas persistentes (por ejemplo, las cifras alarmantes de niños y niñas abandonados o en situación de calle), y con la vara de los derechos del niño o niña que sería conveniente examinar la cuestión de la adopción y la *kafala*.

Es sintomático y realmente lamentable que el debate sobre la adopción haya iniciado, estos últimos tiempos en Túnez, no desde la perspectiva esencial de una mejor puesta en práctica de los derechos de los niños y niñas, sino en el marco de una campaña dirigida a cuestionar la figura de la adopción en sí. Nos encontramos nuevamente en una posición en la que hay que recordar que la adopción representa, aún hoy en día, al igual o incluso más que la *kafala*, una respuesta al derecho del niño o niña abandonado a una protección alternativa. Más que la adopción, es el abandono de los niños y niñas, y la discriminación persistente hacia los niños y niñas, que deberían ubicarse nuevamente en el centro del debate.

#### La adopción: Una respuesta al derecho del niño o niña abandonado a la vida

El legislador tunecino ha estado, desde hace mucho tiempo, sensible a la cuestión de los niños y niñas abandonados, resultando, en particular, en la adopción de la Ley de 1958 (véase el cuadro adjunto), lo cual constituye, sin duda, una garantía mayor que distingue a Túnez del conjunto de países arabo-musulmanes, 31 años

antes de la adopción de la CDN. Aún así, esta obra crucial se enfrenta a una oposición manifestada por muchos jueces que expresan hostilidad respecto de ella, buscando, a toda costa, dar prioridad a la tutela oficiosa (*kafala*). ¿Por qué tanta hostilidad hacia esta figura, a menudo mal representada por los mismos juristas? Sería, al igual que la abolición de la

poligamia, de la remoción del repudio unilateral y de su sustitución por el divorcio judicial, la marca del legislador de la independencia de llevar a cabo cierto rompimiento con el Derecho Musulmán clásico. Tal presentación debe, en realidad, matizarse:

- En primer lugar, omite que, aún y cuando esté prohibida por el *Fiqh* [doctrina y jurisprudencia de Derecho Musulmán], la adopción se ha usado en Túnez desde mucho antes de la independiencia en 1956, a favor de los expedientes jurídicos en los que *Hiyâl* [subterfugios] pretendían eludir la prohibición a la cual la sociedad negaba someterse. Se trataba, en concreto, de establecer un vínculo de

filiación al fabricar un estado civil falso, o provocando un proceso que, al cuestionar el supuesto *nassab* [filiación], resultaba en un juicio que confirmaba la filiación paterna anteriormente puesta en duda. Tantas maniobras que permitían regresar a la adopción todo su interés: otorgar a una persona sin vínculo de parentesco el estatus jurídico de hijo o hija legítimo.

#### El modelo de Túnez

Túnez ratificó la CDN el 30 de enero de 1992, y la incorporó a su marco normativo interno mediante modificaciones al Código de la Protección del Niño de 1995.

La Ley No. 58-27 de 4 de marzo de 1958 relativa a la tutela oficiosa y a la adopción prevé la coexistencia de las figuras de la *kafala* y de la adopción.

De los 496 niños y niñas atendidos por el Instituto Nacional de Protección a la Niñez en 2015, 88 fueron adoptados, 21 fueron acogidos en *kafala* y 84 fueron acogidos temporalmente por una familia de acogida.

Para mayores informaciones sobre cifras recientes, véase: [Rapport national sur la situation de l'enfance en Tunisie](#) para el año 2015.



- En segundo lugar, la percepción común de que la adopción desconoce los orígenes inmediatos de la Ley de 1958. Mientras que el legislador deseaba claramente demostrar el apego del nuevo Estado a los valores de la libertad y de la igualdad entre el hombre y la mujer, más bien fue la realidad social la que representó el origen directo de dicha ley, y sería engañoso acercar esto a un asunto de especulación ideológica y política. En cambio, cabe reubicar a la Ley de 1958 en su marco histórico. Esto inició en el invierno de 1955-1956 marcado por un duro frío; dos niños fueron encontrados muertos en la calle; organizaciones públicas y privadas intentaron acoger estos necesitados, cuyo número se incrementó rápidamente para alcanzar varios miles. En 1957, se creó en el Bardo el Centro *Erradhi* (infante), el cual acogía a bebés. Un poco más adelante, en julio de 1958, los poderes públicos abrieron el Instituto Nacional de Protección a la Niñez en Ksar Said.

### Diversidad de formas de acogimiento

Más de medio siglo más tarde, la adopción representa, al igual o más incluso que la *kafala*, una respuesta al derecho del niño o niña abandonado a crecer en un entorno familiar. La Ley de 1958 se encuentra, aún hoy en día, en pleno cumplimiento con el artículo 21 de la CDN, al ofrecer varias formas de acogimiento: la tutela pública, la tutela oficiosa (*kafala*) y la adopción, a las cuales se suma el acogimiento familiar (Ley No. 67-47 de 1967 relativa al acogimiento familiar<sup>1</sup>). A pesar de la multiplicación de las formas de acogimiento alternativo para los niños y niñas abandonados, se observa que ni la tutela oficiosa (*kafala*), ni el acogimiento familiar, reciben el favor de las familias tunecinas. Esto puede explicarse por la actitud de preferencia de las mismas familias por garantizar, mediante la adopción, un verdadero vínculo de filiación. En cuanto a los niños y niñas que no son ni adoptados, ni acogidos mediante la *kafala* u otra forma de acogimiento familiar, generalmente son obligados a ser acogidos en instituciones, y son, así, condenados, de manera casi ineluctable, a la no adaptación social, a pesar de los esfuerzos loables llevados a cabo por el Estado y las estructuras especializadas de la red de asociaciones. Es decir que, más allá de las

recomendaciones que pueden expresarse de manera constante con vistas a mejorar el desempeño de las distintas formas de acogimiento, se impone una conclusión mayor: la adopción sigue siendo, en la situación actual, la última oportunidad que permite al mayor número de niños y niñas abandonados asegurarse, de manera permanente, su derecho a crecer en un entorno familiar, incluyendo su derecho a la vida.

### Fortalecer la prevención y abolir cualquier forma de discriminación

La prioridad, en cualquier caso, debe otorgarse a la protección del entorno familiar de origen, garantizando que el retiro de la familia y el acogimiento familiar o residencial sean únicamente utilizados como un último recurso, si ello redundaría en el interés superior del niño o niña. Esto debe perseguirse al promover medidas preventivas, para evitar que los niños y niñas sean separados de su entorno familiar, mediante servicios de apoyo para el ejercicio de las responsabilidades educativas de los padres, y atacando las causas profundas del abandono de los niños y niñas, incluyendo los problemas socioeconómicos y las discriminaciones recurrentes, a las cuales se siguen enfrentando, en particular, las madres solteras y sus hijos e hijas. Por tanto, no se trata de volver a ubicar a la adopción en el centro del debate, sino que es el abandono de los niños y niñas que hay que prevenir, al poner en práctica las Observaciones Finales y las recomendaciones expresadas por el Comité en junio de 2010: preocupa al Comité “que persista la discriminación de los niños nacidos fuera del matrimonio, al igual que la discriminación de las madres solteras, debido a actitudes sociales negativas que tienen repercusiones adversas en los niños, como lo demuestran, entre otras cosas, la alta tasa de abandono de niños y la existencia de algunos casos de infanticidio de hijos nacidos fuera del matrimonio”<sup>2</sup>. El examen de la situación que existe en otros países de Derecho Musulmán reafirma la necesidad de mantener y de consolidar la política de prevención, tanto las medidas necesarias para establecer la identidad del niño o niña nacido fuera de matrimonio, incluyendo el registro de su nacimiento, el establecimiento de su filiación y de su

nacionalidad, que aquellas que permiten garantizarle una protección familiar alternativa. Al respecto, el Comité ha reiterado a muchos países, como Arabia Saudí, Irán, Líbano, Omán,

Pakistán, Qatar<sup>3</sup>, la importancia de implementar los estándares previstos por la Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

**Más allá de los obstáculos enfrentados por Túnez, y de los beneficios/desafíos de cada opción de acogimiento alternativo, el ejemplo tunecino demuestra que la coexistencia entre la *kafala*, la adopción así como el acogimiento familiar en un mismo sistema de derecho es posible, y que puede beneficiar a distintos perfiles y situaciones de niños y niñas privados de su familia.**

#### Referencias:

<sup>1</sup> Artículo 2 de la Ley de 1967: Solución transitoria a favor de los niños y niñas. La familia recibe una ayuda material del estado, y garantiza, a cambio, la guardia del niño o niña y su alimentación, y vela por su educación durante el período acordado y después del cual este acogimiento podrá "(...) convertirse en tutela oficiosa o incluso, posiblemente, en una adopción de conformidad con la Ley del 4 de marzo de 1958".

<sup>2</sup> Párr. 25-26 de las Observaciones Finales, CRC/C/TUN/CO/3, 2010.

<sup>3</sup> Véanse: Observaciones Finales: Arabia Saudí, CRC/C/SAU/CO/3-4, 24 de octubre de 2016; Irán, CRC/C/IRN/CO/3-4, 13 de marzo de 2016; Líbano, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 de junio de 2017; Omán, CRC/C/OMN/CO/3-4, 14 de marzo de 2016; Pakistán, CRC/C/PAK/CO/5, 10 de julio de 2016; Qatar, CRC/C/QAT/CO/3-4, 22 de junio de 2017.

## ACCIÓN DEL SSI EN EL MUNDO

### Argelia: Promoción de un enfoque centrado en el niño o niña en el sistema de protección a la niñez privada de familia

*Este proyecto piloto desarrollado de forma conjunta el SSI Suiza<sup>1</sup> y UNICEF Argelia aborda varias temáticas, y tiene dos objetivos principales: la mejora de la calidad del acogimiento residencial para niños y niñas privados de familia (de conformidad con los [Estándares "Quality4Children"](#)), así como la consolidación del sistema de *kafala*.*

A pesar de que el sistema argelino de protección a la niñez esté consolidado y sea eficaz, los niños y niñas que viven en acogimiento residencial y los *makful* siguen estando entre los niños y niñas argelinos más vulnerables. Por ello, para garantizar que se adopten decisiones adaptadas a sus necesidades concretas, el SSI decidió trabajar conjuntamente con los profesionales y las autoridades competentes<sup>2</sup> en Argelia, en un proyecto para fortalecer el sistema de protección de los niños y niñas privados de familia, y para garantizar un enfoque individualizado.

#### Antecedentes del proyecto

Ya en 2007, se invitó al SSI Suiza a contribuir a la elaboración del Plan Nacional de Acción para la Infancia para 2008-2015, y a implementar la reforma del sistema de protección a la niñez del año 2009. Durante los siguientes años (2011-2014), se ofrecieron varios cursos y seminarios en todo el país sobre diversas temáticas, tales como los estándares internacionales, los derechos de los niños y niñas, el mantenimiento del acogimiento de tipo familiar, el fortalecimiento del sistema de *kafala*, y la consolidación de las

capacidades profesionales en acogimiento residencial.

En 2016, el SSI Suiza desarrolló conjuntamente con sus socios locales dos guías prácticas para los profesionales: la primera en materia de *kafala* y la evaluación, asignación, preparación y seguimiento de los acogimientos; y la segunda sobre la metodología de "Quality4Children" adaptada al contexto argelino<sup>3</sup>.

#### Mejora de la calidad del acogimiento residencial

De forma alarmante, se observa que muchos acogimientos residenciales no están justificados, y que estos no son revisados de forma sistemática. La reintegración de los niños y niñas en sus familias no es una prioridad, y hay pocos esfuerzos para apoyarla y para mantener el contacto con la familia. En las tres regiones del proyecto, el número de niños y niñas acogidos en modalidades alternativas de cuidado representa el 1% de la población. A menudo, esto se debe a la insuficiencia de recursos de las familias.

Los estándares internacionales requieren que, además de todos los esfuerzos de reintegración familiar y de promoción del acogimiento de tipo familiar, debe garantizarse un acogimiento residencial de calidad. Por ello, de acuerdo con los Estándares "Quality4Children", el proyecto se ha enfocado en los procesos que resultan en la toma de decisiones relativas al acogimiento del niño o niña en modalidades residenciales de cuidado, el acogimiento en sí, y la transición del niño o niña cuando ingresa/egresa del acogimiento residencial. El proyecto propone las siguientes acciones, diseñadas para apoyar, en su implementación, un sistema efectivo y respetuoso de los derechos de los niños y niñas:

- Evaluación individual de todos los niños y niñas sin cuidados parentales, en cada establecimiento de los tres wilayas pilotos (autoridades administrativas);
- Establecimiento de un plan de seguimiento (proyecto de vida individual) para cada niño o niña;
- Clarificación de los mandatos y las responsabilidades de cada organismo involucrado;
- Fortalecimiento de la cooperación inter-institucional (justicia, servicios sociales, instituciones de acogimiento residencial).

### Consolidación del sistema de *kafala*

Respecto a la protección del niño o niña *makful*, siguen existiendo problemas en relación a: su estatus jurídico inestable; su no inclusión en el libro de familia; los elevados riesgos de fracaso en el acogimiento (debido a la falta de preparación y de seguimiento). Estos desafíos son particularmente preocupantes en los casos de *kafala* directa/intrafamiliar, que tienen lugar sin ninguna supervisión pública. Para tratar de remediar esta situación, las acciones propuestas por el SSI pretenden:

- prevenir el abandono mediante el apoyo a las madres solteras;
- favorecer el acogimiento en *kafala* para evitar la institucionalización;
- reforzar la evaluación, la preparación, la supervisión y el control del acogimiento.

Así, junto con sus socios locales, el SSI Suiza aboga por ciertas modificaciones al marco normativo relativo a la *kafala*, que contribuirían a un tratamiento igualitario entre los niños y niñas

sin cuidados parentales y los demás niños y niñas argelinos. Para ello, el SSI recomienda, entre otras cosas:

- revisar los criterios legales de aptitud de los padres *kafil* y el seguimiento del acogimiento;
- Reforzar el estatus jurídico del *makful*, eliminando la posibilidad de revocabilidad de la *kafala*, y permitiendo su inscripción en el libro de familia.

### Avances y desafíos desde el inicio del proyecto

Si bien este proyecto es el inicio de un proceso para personalizar el acogimiento de los niños y niñas, siguen existiendo desafíos en términos de cooperación inter-institucional entre los ministerios implicados, y para garantizar que los profesionales en todos los niveles puedan tomar decisiones en el interés superior de los niños y niñas afectados.

Sin embargo, durante el proyecto, se logró una cierta puesta en práctica de los Estándares "Quality4Children", especialmente a través del desarrollo de herramientas profesionales. Por ejemplo, se han desarrollado cuatro cuestionarios que orientan la evaluación de la situación de cada niño o niña, con los objetivos por alcanzarse durante el acogimiento (véase cuadro adjunto). Además, el grupo piloto de profesionales se ha sensibilizado acerca de la importancia del niño o niña, y de su participación.

#### Fichas de evaluación de la situación del niño o niña y de la familia

- Informaciones básicas sobre el niño o niña y la familia;
- Recursos y competencias de los padres para los cuidados y la educación de los hijos o hijas (vivienda, ingresos, salud, vida social, etc.);
- Motivos del acogimiento en institución, resultados esperados y objetivos (privado de familia, retiro de la autoridad parental, razones y circunstancias del acogimiento, proyecto de vida, etc.);
- Descripción general del niño o niña (salud, desarrollo físico y emocional, relaciones con otros, proyecto socio-profesional, etc.);
- Resumen y análisis por el evaluador.

El SSI/CIR desea felicitar al SSI Suiza y a sus socios argelinos por este proyecto integral que pretende facilitar la cooperación entre las distintas partes y desarrollar herramientas para los operadores del acogimiento alternativo, con el fin de tomar decisiones centradas en los niños y niñas. Este enfoque amplio demuestra, una vez más, que un sistema de *kafala* debe formar parte de un sistema integral de protección a la niñez, dotado de mecanismos de prevención, así como mecanismos profesionales de evaluación, preparación, supervisión y seguimiento de cada acogimiento.

#### Referencias:

<sup>1</sup> Para mayor información, véase: <http://www.ssi-suisse.org/en>.

<sup>2</sup> Socios locales del proyecto: Ministerio de la Solidaridad Nacional, Familia y Mujer (MSNFCE), el Departamento de Acción Social y Solidaridad, y las instituciones (guarderías y acogimiento residencial) de los tres *wilayas* de Argel, Orán y Annaba.

<sup>3</sup> Los documentos mencionados pueden ser solicitados al SSI Suiza.

## PRÓXIMAS CONFERENCIAS Y CAPACITACIONES

- **Francia:** **a)** *Accompagner les liens enfants-parents en pouponnière*, Pikler Lóczy, París, 11–12 de septiembre y 9–10 de octubre de 2017; **b)** *Cet enfant qui nous « déborde », Enfants difficiles, professionnels en difficultés ?*, Pikler Lóczy, París, 21–22 de septiembre y 12–13 de octubre de 2017. Para mayor información, véase: <http://pikler.fr/>; **c)** *Les migrants et leurs familles : travailler «l'entre-deux»*, COPES, París, 25–28 de septiembre de 2017; **d)** *L'enfant placé*, COPES, París, 25–28 de septiembre de 2017; **e)** *Se séparer et être séparé*, COPES, París, 11–14 de septiembre de 2017; **f)** *Maltraitance à enfants*, COPES, París, 25–29 de septiembre de 2017; **g)** *Adoption, attachement et mémoire du corps*, COPES, París, 11–14 de septiembre de 2017. Para mayor información, véase: <http://copes.fr/>.
- **Hungría:** *Quality of Alternative Care for Children and Youth in Europe – The Past, the Present, the Future*, Conferencia y seminario, FICE Europa, Esztergom, 18–19 de septiembre de 2017. Para mayor información, véase: <http://ficeinter.net/wp-content/uploads/2017/05/FICE-Europe-20th-Anniversary-Conference-2018.docx.pdf>.
- **Países Bajos:** *ISPCAN European conference on child abuse and neglect*, International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect, La Haya, 1–4 de octubre de 2017. Para mayor información, véase: <https://www.ispcan.org/>.
- **Reino Unido:** **a)** *Making Good Fostering Assessments*, Taller, CoramBAAF, Leeds, 13 de septiembre de 2017; **b)** *Fostering for Adoption: providing and managing a service*, Taller, CoramBAAF, Leeds, 20 de septiembre de 2017. Para mayor información, véase: <https://corambaaf.org.uk/>.
- **Serbia:** *Child poverty as social investment and economic reform program*, MODS Network of Organizations for Children of Serbia, Belgrado, 11–12 de octubre de 2017. Para mayor información, véase: <http://zadecu.org/en/>.
- **Suiza:** **a)** *Mes « tissages »*, Grupo de arte-terapia para adolescentes, Espace A, Ginebra, de septiembre de 2017 a mayo de 2018 (encuentros mensuales); **b)** *Devenir parent d'un enfant grand*, Espace A, Ginebra, 14 de septiembre de 2017. Para mayor información, véase: [http://www.espace-a.org/site\\_2015/wp-content/uploads/2017/06/Programme-Espace-A-2017-18.pdf](http://www.espace-a.org/site_2015/wp-content/uploads/2017/06/Programme-Espace-A-2017-18.pdf).
- **Mundo:** *Child Rights Situation Analysis*, Curso en línea, The global human rights education and training centre (HREA), 1 de noviembre – 12 de diciembre de 2017, Registro temprano al 1 de septiembre de 2017. Para mayor información, véase: <http://www.hrea.org/learn/elearning/>.



COORDINACIÓN EDITORIAL: Cécile Jeannin

COMITÉ EDITORIAL: Christina Baglietto, Cécile Jeannin

COMITÉ DE REDACCIÓN: Christina Baglietto, Laurence Bordier, Mia Dambach, Juliette Duchesne, Cécile Jeannin, Gema Sanchez Aragon y Jeannette Wöllenstein. Agradecemos, en particular, las contribuciones de Philippe Liebert, Director del Servicio de Adopción del Departamento del Pas-de-Calais ; Hatem Kotrane, Profesor en Derecho en la Universidad de Cartago, Miembro y antiguo Presidente Adjunto del Comité de los Derechos del Niño; y el SSI Suiza.

DISTRIBUCION: Liliana Almenarez



**El SSI/CIR quisiera agradecer a los gobiernos (incluyendo algunos gobiernos de Estados federales) de los siguientes países por su apoyo financiero en la preparación y distribución de este Boletín Mensual:**

Alemania, Andorra, Australia, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Sudáfrica, Suecia, Suiza.