

Panorama sudamericano de las prácticas en materia de adopción: CASOS DE PAÍSES EN TRANSFORMACIÓN



ANNE-MARIE PICHÉ,
PhD, Docente, Escuela de Trabajo Social,
Universidad del Québec a Montréal, Canadá

UQÀM



CHILD
IDENTITY
PROTECTION

Publicado por:

Child Identity Protection – CHIP

www.child-identity.org

© Child Identity Protection 2021

Todos los derechos reservados. Quedan prohibidas las reproducciones, copias o distribuciones de esta publicación sin el consentimiento de la editorial/de los editores.

Grafismo e ilustración:

Alexandre Bouscal

Fotografía de portada:

Aline Dassel

ISBN: 978-2-940722-02-06

Piché, A-M. (Ed.) (2021). Panorama sudamericano de las prácticas en materia de adopción: Casos de países en transformación. Montreal, Quebec: Child Identity Protection.

Autora:

Anne-Marie Piché, PhD, Docente, Escuela de Trabajo Social,
Université du Québec à Montréal, Canadá

piche.anne-marie@uqam.ca



Anne-Marie Piché, Ph.D., es docente fija en la Escuela de Trabajo Social de la Université du Québec à Montréal (UQAM). Dedicó sus investigaciones y su enseñanza a las cuestiones individuales, familiares y políticas de la adopción, local e internacional, en Quebec y en el mundo.

Es investigadora vinculada con el Institut Universitaire Jeunes en difficulté (CIUSSS-Centre-Sud-de-l'Île de Montréal) e investigadora fija en

el equipo de investigación sobre el acogimiento y la adopción en la protección a la juventud (UQO). Dirige actualmente los estudios sobre la búsqueda de los orígenes de jóvenes adoptados en el marco de la protección a la niñez. Sus trabajos anteriores se enfocaron en el despliegue de las prácticas de adopción local en varios países sudamericanos.

El contenido de este documento representa las opiniones de la autora y no refleja necesariamente los puntos de vista de CHIP. Cualquier referencia a un sitio web distinto al de CHIP no implica que CHIP garantice la exactitud de la información contenida en el mismo, ni que esté de acuerdo con las opiniones expresadas en él.

Agradecimientos:

Quisiéramos, en particular, agradecer a Rosita Vargas Diaz, PhD, Docente en Trabajo Social en la Université Laval, por su valiosa contribución a la investigación. También agradecemos a la organización Child Identity Protection (CHIP) por su apoyo en la publicación de nuestra investigación; en particular a Christina Baglietto y Cécile Jeannin por su valiosa orientación relativa a los conceptos en torno al derecho a la identidad y su contribución a este artículo.



Introducción

Child Identity Protection (CHIP) fue creada a finales de 2020 con la misión principal de garantizar a todo niño, niña o adolescente el derecho a la identidad y el pronto restablecimiento de todo elemento constitutivo de dicha identidad cuando falte. Por ello, CHIP se complace en poder contribuir a la divulgación de este estudio que plantea grandes problemáticas para la protección del derecho a la identidad de varias poblaciones de niños, niñas y adolescentes, entre ellas los niños, niñas y adolescentes abandonados, descuidados, maltratados, encontrados y acogidos en instituciones, así como aquellos y aquellas que han sido adoptados.

La primera dificultad está, a menudo, arraigada, incluso antes de estos hechos, en la creación de una identidad familiar para estos niños y niñas. La falta de apoyo a las familias más vulnerables y la ausencia de prevención suficiente de estas situaciones generan un riesgo elevado de abandono de los niños y niñas y de ruptura familiar a raíz del retiro por los servicios locales de protección. Asimismo, el derecho a una identidad legal que garantice un estatus, una protección social, se ve a menudo debilitado en estos contextos por la ausencia de documentación que relate la existencia en sí de estos niños y niñas; y ello desde su nacimiento. La situación es particularmente crítica para las poblaciones indígenas, numerosas en América del Sur, al no contar con esta práctica en el sentido occidental del término.

En segundo lugar, la investigación demuestra otro fenómeno común: la modificación identitaria que ocurre cuando la toma de decisiones oficiales sobre el

proyecto de vida del niño o niña representa periodos demasiado largos. La inestabilidad y la incertidumbre que se instalan en la vida de quien se encuentra en una situación de « entre dos entornos », varado entre varios entornos de vida sucesivos, hacen que pierda sus vínculos familiares de origen, a la vez que lo privan de oportunidades de crear nuevos vínculos.

Estos periodos de vida identitaria se ven intensificados, en la mayoría de los casos, por una vida institucional prolongada, a menudo hasta la mayoría de edad, sin garantizar al niño o niña un proyecto de vida permanente que le permitiría construir su identidad en términos psicológicos gracias, en particular, a relaciones familiares estables. Sin una identidad legal que le permita contar con un estatus y ser reconocido como un ciudadano, el niño o niña es invisibilizado a nivel social y todos sus derechos se ven vulnerados. Finalmente, una modificación identitaria puede ocurrir, a pesar de la determinación de un proyecto de vida permanente garantizado, mediante una adopción nacional o internacional, la cual conlleva, en la mayoría de los casos, una ruptura total de los vínculos, de conformidad con las disposiciones normativas de muchos países. El niño o niña se ve entonces completamente privado de sus vínculos identitarios no solo familiares, sino a veces también culturales, lo cual lo obliga a iniciar una búsqueda de sus orígenes, si así lo desea, y con todas las dificultades prácticas, jurídicas y psicológicas que plantean tales procesos.

Los participantes en el estudio también se hicieron eco de los problemas de trata, tráfico y explotación de los niños y niñas, a los cuales se ven particularmente expuestos aquellos niños y niñas que no se benefician de la protección de su identidad legal. Debido a la ausencia, falsificación o destrucción de los documentos de nacimiento, o en casos de imposibilidad de rastreo cuando el niño o niña es encontrado, este puede llegar a ser acogido por personas adultas cuya finalidad no siempre es su protección y su identificación ante las autoridades. Este niño o niña puede verse más expuesto a adopciones privadas, no formalizadas (acuerdos), ilegales; o permanecerá institucionalizado sin nunca

tener la posibilidad de beneficiarse de procedimientos dirigidos a la reunificación familiar o, en el caso contrario, de ser registrado en una lista de adopción nacional.

Así, la preservación del derecho de acceso a los orígenes del niño o niña después de su acogimiento o una adopción sigue siendo insuficiente, a pesar de la adhesión de los países abarcados por el estudio a los principios y garantías establecidos por el Convenio de La Haya de 1993 sobre esta materia. Por ello, la adopción puede seguir ocultada, en particular en aquellos países en la que sigue siendo un tabú a nivel cultural; o cuando resulta de prácticas ilegales, como la manipulación de consentimientos o con fines políticos. Estos casos dominan las representaciones culturales de la adopción en los países estudiados. A raíz de las dictaduras traumáticas vividas por la población, esta última a menudo vincula la adopción con una marca trágica del terrorismo de Estado que llevó a la apropiación de niños y niñas por los poseedores del poder durante estos regímenes; en particular en Argentina y Chile. Los actores encontrados dan testimonio de ello como una de las limitaciones actuales y un obstáculo para el desarrollo de una cultura de la adopción segura y respetuosa con los derechos de los niños y niñas a ojos de la sociedad que se desea movilizar para la protección de los niños y niñas y las opciones de acogimiento familiar a nivel nacional. Efectivamente, la puesta en práctica óptima del principio de subsidiariedad de la adopción internacional respecto de la adopción nacional requiere del desarrollo de soluciones familiares nacionales que permitan, siempre que sea posible, que el niño o niña permanezca en su entorno cultural. Otra restricción que será abordada se encuentra en la colaboración intersectorial y entre profesionales, así como en la capacitación de los actores claves del acogimiento (agentes, jueces).

Por último, reiteramos que el derecho del niño o niña de crecer en un entorno familiar¹ y su derecho a la identidad, en particular en relación con sus relaciones familiares, deben ser tomados en cuenta desde una

perspectiva de toma de decisiones compleja y debe buscarse un justo equilibrio en el marco de toda decisión tomada en relación con su protección.

Resumen:

Este artículo examina los resultados de un trabajo de campo, que reúne los testimonios de profesionales de la adopción (nacional e internacional) y que están involucrados en la situación de los niños y niñas abandonados y acogidos en cinco países de América del Sur (Colombia, Perú, Chile, Bolivia y Argentina).

Objetivo:

El objetivo de este estudio es permitir entender mejor las nuevas realidades de la adopción, en un momento en que estos países, como otros en el mundo, han decidido restringir o suspender sus prácticas de adopción hacia el extranjero. Varias transformaciones están siendo llevadas a cabo en términos legislativos y prácticos, conllevando la promoción de la adopción por familias a nivel local –permitiendo una mejor protección de su identidad cultural y una inversión de la tendencia anterior a la adopción internacional masiva–. Quisimos reflejar el panorama de estas transformaciones y de sus efectos desde el punto de vista de estos países y sus actores.

Metodología:

Se llevaron a cabo 33 entrevistas semiestructuradas con actores claves del ámbito de la adopción y de la protección a la niñez entre los años 2014 y 2017, mediante visitas al terreno en estos cinco países. Para analizar este material, recurrimos a un enfoque fundamentado de teorización para poder reflejar las reflexiones en la acción de estos participantes. Les preguntamos acerca de los requerimientos de su trabajo, los cambios observados en años recientes, sus colaboraciones en el ámbito de la adopción, así como las implicaciones que planteaban desde una mirada práctica: ¿qué facilita o dificulta el desarrollo de los sistemas de protección a la niñez y, sobre todo, de adopción nacional, en su entorno?

¹ En el sentido del Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el cual reconoce "que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión".

Resultados:

Los principales temas que emergen del análisis permiten identificar varias cuestiones y preocupaciones, en particular:

- 1) **la confrontación con distintos obstáculos en el terreno en la puesta en práctica de nuevas normas de protección** a la niñez y problemas de larga data que están retrasando u obstaculizan los procesos de adopción de niños y niñas que la requieren;
- 2) **la necesaria revisión y consolidación de la colaboración entre los actores** en sus ámbitos respectivos, con el fin de armonizar su respuesta de conformidad con los principios del Convenio de La Haya de 1993;
- 3) **el aumento rápido de los problemas sociales graves que afectan a las familias y sus hijos e hijas**, exacerbados por la migración, la urbanización masiva, la pérdida de redes sociales de apoyo y una pobreza endémica –que se traduce en fenómenos como el alcoholismo, el abuso de sustancias, la violencia intrafamiliar, los malos tratos y el descuido severo– convirtiéndose en las principales causas del acogimiento;
- 4) **la escasa accesibilidad a servicios psicosociales competentes y preventivos y su concentración en sectores caritativos o privados** (religiosos), en lugar de ser asumidos por los organismos gubernamentales, junto con la falta de políticas preventivas para las familias y madres solteras;
- 5) **una importante división observada entre los sectores vinculados con el sistema de protección a la niñez:** la protección y la adopción, lo administrativo y lo judicial, afectando la calidad y la celeridad de las soluciones establecidas para los niños y niñas;

6) **la falta obvia de inversión pública en la niñez y de priorización de los derechos de los niños y niñas más allá de los principios abordados:** con un impacto negativo en la aplicación adecuada de nuevas leyes y políticas en materia de acogimiento alternativo y de adopción, a pesar de su cumplimiento con las recomendaciones de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y del Comité de los Derechos del Niño.

Frente a estos importantes obstáculos, los profesionales participantes intentan crear y fortalecer las alianzas en sus comunidades y, a veces, entre países, con el fin de contar con una mejor capacidad de respuesta. Las cuestiones observadas en las temáticas abordadas demuestran cómo los derechos de los niños y niñas aún se encuentran en riesgo: el derecho de crecer en un entorno familiar estable capaz de responder a sus necesidades; así como el derecho, vinculado al anterior, de contar con una identidad legal y un estatus que le garanticen una protección a nivel social.

© Herney Gómez - Pixabay



Palabras claves:

adopción local, adopción internacional, Convenio de La Haya de 1993, América del Sur, protección a la niñez, derecho a la identidad.

Índice

Introducción	5
1/ La situación actual de los países de origen ante los cambios legislativos en materia de adopción internacional	11
Nuevo contexto social, político y legislativo: El giro de los países de América del Sur hacia la adopción local	14
Objetivos del estudio	15
Metodología	16
Participantes	16
Estrategia de análisis de datos	17
2/ Análisis : Una conciliación compleja entre el Convenio de La Haya de 1993 y los recursos locales para su aplicación	19
Colombia: Un difícil giro hacia la adopción local	20
La aplicación estricta del principio de doble subsidiariedad	21
Una evaluación deficiente de los derechos: La invisibilidad de los huérfanos sociales	22
La reducción de las adopciones "regulares"	23
Situación actual: La aceleración de los procesos	24
Chile: Una nueva ley en materia de adopción en un sistema dividido	26
Organización del sistema de protección y adopción	26
Situación actual: El destacable aumento de la adopción nacional y nuevo perfil de niños y niñas en la adopción internacional	28
La fractura entre los sectores: Protección y adopción	29
Perú: El desarrollo de un nuevo sistema de adopción	31
Aumento de las adopciones locales	32
La violencia intrafamiliar como principal fuente de vulnerabilidad para los niños, niñas y adolescentes	33
El nuevo paradigma de la "protección integral"	34
Entidad y servicios dedicados a la adopción	38
Colaboraciones comunitarias y sensibilización para la adopción	38

Bolivia: Crear una cultura de la adopción y de los derechos de los niños y niñas	40
La problemática del abandono intensificada por la urbanización y los problemas sociales	42
La atención de los problemas sociales y familiares por los organismos de la sociedad civil	45
La persistencia de un modelo institucional de acogimiento	46
Argentina: Las huellas de la apropiación de niños y niñas y el paradigma de la “situación irregular”	49
Un proceso de adopción local poco accesible desde el nuevo paradigma de derecho	50
Las etapas de la guarda con fines adoptivos y la incertidumbre del proyecto	52
Estimular la adopción apoyando a las familias	54
Retrato de las y los jóvenes acogidos en Argentina: Entrada tardía, inestabilidad e implicaciones relativas a la autonomía	56
Esfuerzos de desinstitucionalización, de descentralización y de prevención	59
Descentralizar, estandarizando las prácticas de calidad	60
3/ Discusión : Los elementos transversales de la adopción en los países sudamericanos estudiados	63
Disminución de las adopciones internacionales sin el correspondiente desarrollo de un sistema de acogimiento local	64
Sistemas de protección débiles y ausencia de políticas de desarrollo integral para los niños y niñas	65
¿Cómo abordar, a fin de cuentas, los orígenes del niño o niña?	69
Bibliografía	70
La situación actual de los países de origen ante los cambios legislativos en materia de adopción internacional	70
Metodología	70
Colombia: Un difícil giro hacia la adopción local	71
Chile: Una nueva ley en materia de adopción en un sistema dividido	72
Perú: El desarrollo de un nuevo sistema de adopción	73
Bolivia: Crear una cultura de la adopción y de los derechos de los niños y niñas	74
Argentina: Las marcas de la apropiación de niños y niñas y el paradigma de la “situación irregular”	75
Discusión: Los elementos transversales de la adopción en los países sudamericanos estudiados	76

© Rafael Socarras - Pixabay



La situación actual

de los países de origen ante los
cambios legislativos en materia
de adopción internacional



La adopción internacional (AI) se encuentra en proceso de redefinición y actualmente bajo el impulso de un nuevo movimiento mundial de regulación que pretende mejorar las prácticas en torno a la protección de los niños y niñas en cuestión. Desde principios de los años 2000, se ha observado una reconfiguración radical de las prácticas en materia de adopción así como una incorporación paulatina de nuevas leyes, políticas y prácticas, tanto en los países de origen como en los países de recepción. Estos cambios reflejan una tendencia global a la baja de las AI a partir de 2004 –desde entonces, se ha observado una disminución de 77% en este tipo de adopciones (Selman, 2018)–. Por consiguiente, los distintos actores en el ámbito de la adopción y de la protección a la niñez se han visto obligados a adaptar sus intervenciones, sus políticas y su forma de colaborar intersectorialmente y con extrema rapidez, en un contexto en ocasiones conflictivo.

Lo que reúne a todos los actores en torno a una misma finalidad es la intención de proteger a los niños y niñas sin apoyo familiar. No obstante, en realidad, estos actores transmiten distintas representaciones de la adopción. Estas se cristalizan en prácticas de acogimiento diferentes y a veces contradictorias, como

lo refleja la tensión entre un discurso más caritativo o de rescate (salvando, mediante la adopción, a los niños y niñas de las condiciones de pobreza social y de falta de cuidados), un discurso fundamentado principalmente en la preservación familiar que promueve los vínculos de sangre, o un discurso más bien basado en la protección a la niñez y su complejidad – el cual reconoce que el interés del niño o niña se manifiesta en varias necesidades concomitantes y distintos derechos que deben valorarse (Piché y Vargas Díaz, 2020; San Román y Rotabi, 2017).

En varios países con contextos de modernización de sus estructuras estatales de protección a la niñez, se han llevado a cabo esfuerzos de priorización de las adopciones locales sobre las adopciones internacionales. Desde la ratificación del Convenio de La Haya de 1993; HCCH, 1993), en particular la adhesión a su principio de la doble subsidiariedad, el interés superior del niño o niña se define en torno a su derecho a la identidad: siempre que sea posible, habrá que privilegiar el mantenimiento de sus primeros vínculos familiares cuando se dé una intervención o un acogimiento. Si la reintegración en la familia resulta no ser posible, a pesar de las intervenciones o a raíz de un abandono, la adopción local será prioritaria respecto de la adopción internacional, con vistas a preservar la identidad cultural en desarrollo del niño o niña y sus vínculos con su comunidad. Nuevas leyes en materia de adopción han sido promulgadas en estos países, con el fin de reflejar este principio y de incorporarlo en las normas relativas a la práctica de acogimiento.

No obstante, las decisiones relativas al entorno de vida que se debe garantizar al niño o niña no siempre siguen el principio del «derecho a una familia» –claramente expresado en varios marcos normativos²–

² El «derecho a una familia» es mencionado tal cual en los marcos normativos de los países sudamericanos visitados; no obstante, el concepto es sujeto de debate en otros entornos y mencionado más bien como el espíritu de la norma (Convención sobre los Derechos del Niño, Convenio de La Haya de 1993).

y la mayoría de estos niños y niñas permanecen privados de este derecho y del derecho a una identidad (RELAF, 2016). En estas circunstancias, muchos niños y niñas permanecen sin estatus y prácticamente invisibles a los ojos del Estado, lo cual afecta, en gran medida, la posibilidad de acceder a una protección adecuada. Asimismo, las instituciones privadas y públicas que acogen a estos niños y niñas y que actúan bajo el impulso de estas nuevas normas de protección de derechos siguen enfrentándose a varios desafíos: el financiamiento de los servicios, la capacitación adecuada de los cuidadores y los profesionales, la eficiencia en la intersección entre el trabajo psicosocial, administrativo y jurídico, que podrían llevar a un acogimiento adoptivo o a la reintegración familiar cuando sea posible y en primer lugar. En paralelo, los países están intentando establecer intervenciones preventivas social para apoyar a las familias vulnerables, para prevenir el abandono y los malos tratos y para proteger los distintos derechos de los niños y niñas. Una carga importante de este trabajo recae en las organizaciones caritativas y de la sociedad civil, en comparación con las iniciativas dirigidas por los gobiernos.



© Cesar Augusto Ramirez Vallejo - Pixabay

Esta intención de varios países de fortalecer su capacidad de cuidar y proteger a aquellos niños y niñas que se encuentran

sin apoyo familiar puede estar motivada por varios factores: la toma de conciencia de la subsidiariedad de los principios; una voluntad de limitar la adopción internacional y los posibles abusos que pueden estar asociados a la misma, como la trata o el tráfico de niños, las adopciones al extranjero indebidamente motivadas o bajo presión (Roby e Ife, 2009; Rotabi y Gibbons, 2012). La problemática de la AI masiva habiéndose fortalecido debido a los desequilibrios estructurales entre países ricos y países pobres, convirtiéndose erróneamente y, con demasiada frecuencia, una solución equivocada a la pobreza de las familias. En todo caso, varios incidentes mediáticos de adopciones irregulares han provocado una protesta pública y han logrado que se demande un mejor cuidado, a nivel local, de estos niños y niñas.

La toma de conciencia de los efectos dramáticos de la AI sobre la pérdida de los vínculos familiares, identitarios y culturales de estos niños y niñas también ha contribuido a una sensibilización acerca de las soluciones locales que deben privilegiarse. Así, los países de América Latina han cambiado de forma drástica su posición ante la AI desde los años 1980. Efectivamente, en 2006, sólo uno de los cuatro países incluidos en este estudio –Colombia– seguía apareciendo entre los diez primeros países de origen de la AI (Selman, 2009), mientras que estos países representaban más del 90% de las adopciones en la década de los años 1980 (Kane, 1993 en Selman, 2009). Desde entonces, estos países han reducido significativamente sus AI, y algunos incluso las han casi detenido, con vistas a centrarse en el desarrollo de sus sistemas locales de adopción, mediante los sistemas de protección.

Nuevo contexto social, político y legislativo: El giro de los países de América del Sur hacia la adopción local

Las realidades de algunos países sudamericanos son similares a las de varios otros países con contextos parecidos y que practican la adopción: realidades marcadas por una importante pobreza, amplificada por las desigualdades sociales, la acumulación de traumas colectivos derivados de las dictaduras y el terrorismo de Estado, los desastres naturales que han tenido un grave impacto sobre las infraestructuras, así como las separaciones familiares causadas por ello. Las poblaciones de estos países están sufriendo las secuelas de una evolución social también marcada por el auge del neoliberalismo, de la privatización y del individualismo – con los movimientos migratorios hacia los centros urbanos en búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida de los individuos creando nuevos problemas sociales o agravando las dificultades (Rojas Villagra *et al.*, 2015)–. Los niños y niñas son las primeras víctimas de estas condiciones sociales, por el aislamiento de su familia, los problemas de violencia de sus padres, el abuso de sustancias por los mismos y el aumento de problemas de salud mental en las familias, además del bajo nivel de educación, etc. Cuando familias ya vulnerables (p. ej. monoparentales) se ven afectadas por una combinación de estas problemáticas, los niños y niñas están más expuestos al riesgo de malos tratos, de abandono o de descuido (Salazar La Torre *et al.*, 2011).

Estos fenómenos sociales han conllevado también el distanciamiento o la pérdida de apoyos esenciales proporcionados por la familia ampliada y la comunidad, con una presión significativa sobre las familias

para que asuman los cuidados de sus hijos e hijas. Por consiguiente, varios niños y niñas son abandonados por sus padres, de facto o a través de un desentendimiento progresivo, a menudo a temprana edad, y deben ser retirados por las autoridades. Otros niños y niñas huyen de su familia, la cual los maltrata o no cuida de ellos, buscando refugio en la calle –en ambos casos, pierden sus vínculos familiares y parte de su identidad–. Generalmente, son recibidos por instituciones públicas o privadas, en vez de por integrantes de su familia, y resulta entonces difícil encontrarles otro entorno familiar que pueda responder a sus necesidades, así como una huella de su identidad. Asociado a la falta de inversión pública concreta en la niñez, la carga del cuidado, e incluso a veces la organización de un acogimiento adoptivo, recaen espontáneamente en los organismos privados de estas sociedades, dando continuidad al pasado.

Este desequilibrio en la inversión público-privada marca el sistema de protección y adopción en América Latina, a pesar de que los países se hayan comprometido, de conformidad con los principales convenios en materia de derechos de los niños y niñas (Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Convenio de La Haya de 1993), a adaptar sus leyes de acuerdo con el reconocimiento de este derecho y a aplicarlo mediante la designación de entidades de protección adecuadas y profesionalizadas, etc. También se comprometieron a proporcionar todos los medios necesarios con el fin de actuar en los orígenes de los problemas sociales en las comunidades – con vistas a prevenir, o al menos controlar el descuido, el abandono y el maltrato–. Los organismos internacionales de sensibilización a los derechos de los niños y niñas en sus familias han formulado varias recomendaciones dirigidas a esos países para que pongan fin a los orfanatos, para

que proporcionen un mejor apoyo a las familias vulnerables mediante programas sociales y para que establezcan un sistema local de acogimiento permanente de los niños y niñas (RELAF, 2016, UNICEF, SSI, etc.). Esto nos llevó a interesarnos por la situación actual en el ámbito de la adopción en América del Sur, para conocer su evolución, sus desafíos más preocupantes y sus modalidades en cada país.

Objetivos del estudio

El objetivo general de este estudio fue definir un panorama global de las transformaciones del fenómeno de la AI, partiendo del concepto de campo social (Bourdieu, 1980) aplicado a la adopción (Ouellette, 2005), en el contexto comparativo de antiguos países de origen en las AI masivas en América del Sur (Bolivia, Colombia, Perú, Chile). El objetivo específico fue trazar un retrato actual de la situación desde el punto de vista de los actores claves de la esfera pública de la adopción y de la protección a la niñez en estos países (organismos, instituciones y agentes), que participan en los trámites de adopción, tanto nacional como extranjera, analizando, a la vez, los obstáculos que surgen en la actualización de sus recientes reformas en materia de adopción. Este estudio quiso tomar el ejemplo de algunos países sudamericanos, que han experimentado esta gran transformación en los años 2000, y documentar los impactos y los procesos de ajuste asociados, pero también, a través de ello, reflejar el conjunto de países que están intentando actualmente poner en práctica el Convenio de La Haya de 1993. Los derechos fundamentales establecidos por el Convenio y que han sido abordados específicamente en las discusiones fueron el derecho a la familia (a vivir en un entorno familiar estable, seguro y que implica emocionalmente) y el derecho a la identidad (a tener un estatus protector y a preservar un vínculo con sus orígenes familiares y culturales).

Las cuestiones de este estudio de tipo cualitativo y exploratorio pretendieron:

1) **Comprender** las nuevas problemáticas y preocupaciones de los actores públicos en el ámbito de la adopción en América del Sur;

2) **Identificar** lo que moviliza actualmente a estos actores, sus interrogantes, sus áreas de convergencia y divergencia con respecto a los procedimientos y formas de organizar las adopciones;

3) **Confrontar** estos elementos del discurso con las distintas representaciones de la adopción (el discurso protector –la adopción es una intervención social meticulosa, con un marco legislativo, que debe concretarse a raíz de la consideración de “su interés superior”–; el discurso “salvacionista” –la adopción pretende salvar a niños y niñas de sus circunstancias sociales a toda costa–; y el discurso “abolicionista” de la adopción –como forma de opresión histórica de los pueblos del Tercer Mundo– (Rotabi y Gibbons, 2009, 2012; Robi w lfe, 2009);

4) **Conectar** a los actores del continente en materia de adopción, así como los organismos internacionales involucrados en la defensa de los derechos de niños y niñas en torno a un análisis profundo que permitiría dar a conocer la situación actual en el continente sudamericano así como aquella particular a cada uno de los países en cuestión;

5) **Dar a conocer** las posibles soluciones propuestas por estos últimos.

Metodología

Hemos privilegiado un enfoque cualitativo, constituido de entrevistas con actores clave, grupos de discusión así como una revisión de recursos documentales durante y después de las visitas in situ.

Participantes

La selección de estos países se llevó a cabo sobre la base de la presencia de cambios recientes en las leyes en materia de adopción, así como por la viabilidad de la realización de un terreno de investigación (ubicación geográfica, colaboraciones disponibles); aunque otros países también han establecido transformaciones sistémicas pertinentes para un análisis. Se llevaron a cabo entrevistas en persona con 33 participantes en los cuatro países del presente estudio (Colombia, Perú, Chile y Argentina), durante nuestro estudio in situ total de 10 meses (una estancia de un mes en Bolivia en 2014 y nueve meses en los demás países entre mayo de 2016 y abril de 2017). Por ello, nuestro trabajo de investigación in situ se extendió a lo largo de dos años; posteriormente, se llevaron a cabo actualizaciones a distancia hasta la finalización del presente documento, sobre la evolución de los datos estadísticos y normativos en materia de adopción local en cada uno de los países investigados. Se trató de identificar y entrevistar a varios perfiles de actores, pero todos cercanos a los procesos de adopción, con el fin de identificar sus preocupaciones, los elementos que les motivan a seguir con sus misiones con los niños y niñas y/o las familias, y sus análisis de lo que ha cambiado o avanzado desde el cese o la reducción de las adopciones al extranjero. Finalmente, la cuestión central fue conocer la situación de implementación de la

adopción local en cada país; puesto que se trata del principal argumento de los Estados para reducir las AI, pero también del elemento impulsor que debería permitir esta inversión de los acogimientos.

Entre los actores entrevistados, hubo funcionarios de la Autoridad Central, organismos acreditados en materia de adopción internacional, profesionales de las fases pre- y post-adoptivas, asociaciones que promueven la adopción o los derechos de niños y niñas en su comunidad, e investigadores en materia de adopción; todo ello en cada uno de los países visitados con alguna variación según la diversidad de la muestra de acuerdo con las posibilidades de reclutamiento en cada país.

Procedimos al reclutamiento mediante una búsqueda en Internet así como a través de contactos personalizados en los países; además, algunos participantes entrevistados nos refirieron a otras personas. También iniciamos contacto directamente con organizaciones de derechos de niños y niñas. Enviamos una carta informativa por correo electrónico y les ofrecimos la oportunidad de poder ser entrevistados en persona, por escrito o por videoconferencia; sin embargo, la mayoría prefirió la modalidad de entrevista en persona. A partir de entonces, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas de aproximadamente 60 a 90 minutos, a partir de una guía de entrevista inicial amplia, centrada en el contexto actual de reformas y a la vez abierta. En algunos casos, también pudimos visitar hogares de acogida, con el fin de emitir algunas observaciones relativas al contexto y hablar con el personal.

En Chile, también se llevaron a cabo dos reuniones grupales para recabar informaciones. La primera en el marco de una conferencia académica que ofrecimos a petición en Santiago y la segunda durante una reunión con un grupo de profesionales; ambas fueron analizadas desde la perspectiva de "grupos focales". Pudimos contextualizar aún más los testimonios de los participantes mediante el análisis de documentos –encontrados en la literatura y provenientes de las organizaciones y de los actores participantes (folletos, libros, sitios web, informes de gobierno). Utilizamos los informes, folletos, libros producidos por los profesionales entrevistados, así como las estadísticas, la legislación y nuestras comunicaciones por correo electrónico con los participantes para actualizar nuestro análisis después de la conclusión de las investigaciones in situ. Esta última fase siguió hasta la redacción final del presente documento de investigación en 2021.

Estrategia de análisis de datos

El enfoque metodológico central permitió tematizar las preocupaciones de los actores. Al recurrir al Método de Teoría Fundamentada (MTE) o Grounded Theory (Corbin y Strauss, 2008; Charmaz, 2014), nos fue posible desentrañar los testimonios de estos actores en el ámbito de la adopción, ilustrando los contextos, las posiciones sociales y geográficas, en sus discursos. Al ser un proceso iterativo, el MTE nos llevó a producir varios análisis a lo largo de la recopilación in situ y posteriormente, y luego identificar nuevas preguntas y reflexiones a medida que íbamos midiendo el fenómeno vivido y representado por cada actor entrevistado y en cada país visitado; y por último en su conjunto.

El análisis estuvo estructurado en distintas etapas de codificación, lo cual implicó organizar y reorganizar los datos proporcionados por los participantes en torno a categorías descriptivas, comparadas entre sí y luego desentrañarlas para producir categorías analíticas sólidas que describieran, de la mejor manera, las realidades percibidas (etapas de codificación inicial, luego axial y focal, según el método descrito por Charmaz, 2014). Las categorías iniciales fueron:

- 1) la **percepción de los roles ejercidos por los actores** en su respectivo ámbito (el contexto de su país);
- 2) las **cuestiones de práctica y de políticas** que surgían en el acompañamiento de los niños y niñas en relación a su acogimiento;
- 3) los **discursos asociados a la adopción** en el contexto de la reforma de la adopción.

En el marco de este ejercicio de comprensión y de comparación, abordamos primero las particularidades sistémicas y culturales de cada país. En segundo lugar, los datos fueron comparados con otros ámbitos, siguiendo las tres etapas propuestas por Vigour (2005):

- 1) reunir y poner en perspectiva las informaciones;
- 2) interpretar las similitudes y las diferencias;
- 3) restaurar los resultados de la investigación comparativa.



© Arturo Choque - Pixabay

Análisis

Una conciliación compleja entre el Convenio de La Haya de 1993 y los recursos locales para su aplicación





Las siguientes secciones sintetizarán nuestras observaciones y los testimonios de los participantes en cada país: Colombia, Perú, Chile, Bolivia, Argentina. Para cada uno, partiremos presentando el contexto de reforma en materia de adopción y sus características sociales específicas, para luego abarcar los testimonios de nuestros participantes.



© Arturo Choque - Pixabay



Colombia: Un difícil giro hacia la adopción local

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la Autoridad Central en virtud del Convenio de La Haya de 1993 en Colombia, e implementa el Programa de Adopción (ICBF, 2016) a través de sus ocho instituciones autorizadas y ubicadas en todo el país.

Colombia introdujo una restricción de la AI a partir de 2006 y la ha mantenido desde entonces. Se trata de una suspensión parcial pero prolongada para la propuesta de niños y niñas colombianos para la AI "regular", es decir niños y niñas sin necesidades específicas. Este país, que durante décadas tramitó la adopción de miles de niños y niñas (más de 14 000; ICBF, 2016) a varios países del mundo occidental (p. ej. Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, España, etc.), inició este cambio al entrar en vigor su nueva ley en materia de adopción que se inscribió en el marco de protección de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Código, 2013; Ley 1098 de 2006). La adopción es representada en este instrumento como uno de los medios para restituir los derechos de un niño, niña o adolescente, desde el momento en que su situación jurídica es determinada por un Defensor de Familia del ICBF, y posteriormente mediante la declaración de su adoptabilidad y el consentimiento de sus representantes legales o la autorización de su adopción. Este giro se vio reforzado en 2013 por las críticas de los medios de comunicación nacionales hacia la extrema rapidez con la cual niños y niñas colombianos podían ser adoptados por extranjeros, incluso la posible trata de niños y niñas en algunos casos. La falta de transparencia en cuanto a los costos asociados a estas adopciones también

había sido cuestionada por el Comité de los Derechos del Niño (Colombia, CRC/C/COL/CO/4-5, 6 de marzo de 2015; Baglietto y Piché, 2017). Durante 20 años, las adopciones desde Colombia disminuyeron de 2 596 en 1997 a 1 390 en 2019 (ICBF, 2019), lo cual podría atribuirse a un cambio significativo en el perfil de los niños y niñas propuestos para la AI; también, como mencionaremos a continuación, por la duración y la ampliación de la búsqueda de vínculos familiares biológicos, obligatoria antes de la declaratoria de adopción así como la multiplicación de los procedimientos entre los distintos sectores.

La aplicación estricta del principio de doble subsidiariedad

El artículo 4 del Convenio de La Haya de 1993 plantea que, en todo país contratante debe demostrar que, cuando los padres biológicos muestran su incapacidad para cuidar del niño o niña, es imposible que sea acogido por su familia extensa o por una persona adulta en su comunidad. Esto es antes de permitir cualquier adopción por parte de una persona adulta que no esté relacionada con el niño o niña o que no comparta con él o ella un vínculo biológico. Este principio tiene como finalidad proteger las relaciones familiares y, asimismo, el establecimiento de una identidad dentro de la continuidad para el niño o niña. Además, el vínculo con la comunidad se considera prioritario para preservar, en caso de separación familiar, al menos un vínculo de identidad cultural, geográfico y simbólico. Si estas opciones resultan imposibles de garantizar en un periodo de tiempo limitado, la entidad de protección del país debe considerar una adopción local. La AI se convierte así en una opción subsidiaria, de muy último recurso, puesto que rompe tanto los lazos familiares como los culturales, en particular por el efecto pleno o de ruptura de los vínculos provocado por las leyes de adopción de los países extranjeros

(Ouellette, 2008). Varias interpretaciones de la doble subsidiariedad son posibles y su aplicación puede tomar distintas formas, diversos grados (Vaughan-Brakman, 2019). Colombia cuenta con la particularidad de haber fortalecido su legislación en dos aspectos: en la identificación de soluciones en el primer nivel de subsidiariedad (un o una adoptante o tutor que sea integrante de la familia) y en la caracterización de los niños y niñas adoptables, según las normas, por extranjeros.

En este caso, la adopción se caracteriza por prácticas que reflejan no sólo el respeto por este principio, sino también un empeño en la evidencia de los “vínculos de sangre”, en una biologización del parentesco. Esto se traduce en la obligación de los trabajadores sociales de los servicios de protección, ante un niño o niña abandonado, de llevar a cabo búsquedas intensivas de familiares de ese niño o niña en todo el país, hasta el 12º grado de parentesco, con el fin de justificar la adopción al exterior de la familia debido a la ausencia o la negativa de los integrantes de la familia de hacerse cargo del niño o niña. A pesar de la intención de proteger las relaciones familiares del niño o niña mediante esta norma, esta tiene efectos perversos, puesto que, al contrario, mantiene a muchos niños y niñas sin un entorno familiar y sin estatus: esto empeora su situación y la vulneración de sus derechos. Los participantes entrevistados denunciaron la excesiva duración de esta investigación, acompañada de la difusión del retrato del niño o niña en los medios, puesto que supera con creces el plazo máximo previsto por la ley para la presentación de un informe final en el que se recomienda un proyecto de vida ante el juez. Este límite está fijado en 6 meses (ICBF; Ley 1098, 2006), respetando el principio del tiempo para el niño o niña en espera de una relación, y marca el final del periodo de intervención antes del retiro de la patria potestad tras la revisión del

proceso de apoyo a la reintegración familiar. Así, según los profesionales entrevistados, este proceso investigación puede tardar meses, años, conllevando el riesgo para estos niños y niñas de perder su declaratoria de adoptabilidad si redundan en su interés superior, así como sus oportunidades de adopción, ya que habrán crecido en instituciones, donde, además, carecen de cuidados y educación adecuados en estos entornos.

En otras palabras, un o una adoptante local no vinculado biológicamente con el niño o niña puede tener que esperar años para adoptarlo, cuando ningún integrante de la familia lo ha reclamado y este podría acceder a cierta estabilidad más rápidamente. Así, el delicado equilibrio entre la protección de los vínculos familiares, la identidad original del niño o niña, y el respeto por sus derechos fundamentales, en particular de crecer en un entorno familiar y de desarrollar un apego, no se logra para nada en estas decisiones.

Una evaluación deficiente de los derechos: La invisibilidad de los huérfanos sociales

También la ausencia de una evaluación de los derechos de estos niños y niñas a su ingreso al sistema de cuidados alternativos fue una preocupación de los participantes. Pese a que estuviera establecida en la Ley (Código, 2006) como una medida importante para preservar los derechos de los niños y niñas más vulnerables por carecer de nombre y estatus (principalmente, los niños y niñas expósitos), esta medida innovadora estaría funcionando de manera poco satisfactoria puesto que miles de niños y niñas no se están beneficiando de ella. Según los participantes entrevistados, los profesionales jurídicos designados para llevar a cabo evaluaciones completas de cada niño o niña a su ingreso a las instituciones no lo están haciendo o lo

hacen parcialmente. Se mencionó una falta de rigor; varios niños y niñas no son visitados y permanecen sin estatus. La hipótesis planteada por los participantes para explicar este vacío es la falta de tiempo o de diligencia de los defensores, los abogados específicamente capacitados y acreditados por el ICBF para iniciar el proceso de identificación (nombre, relaciones familiares) y de determinación de los intereses en juego para cada niño o niña. Ante la ausencia de tal enfoque respecto de los niños y niñas en instituciones, estos simplemente no existen ante el Estado y permanecen invisibles y sin estatus: es decir, privados de una identidad. En consecuencia, el niño o niña seguirá siendo desconocido para los servicios de protección, no contará con una evaluación de su situación familiar y social, y nunca podrá ser reintegrado a su familia o declarado adoptable –etapa esencial para encontrarle una familia–. También seguirá vulnerable ante la trata, el tráfico y la explotación. Las inspecciones de las instituciones que reciben subsidios del ICBF no siempre detectan la presencia de estos niños y niñas. Algunos participantes vinculan esta cuestión a un fenómeno de corrupción con los subsidios proporcionados, es decir que algunas instituciones harían lo posible para mantener al mayor número posible de niños y niñas, impidiendo que se beneficien de una adopción, con el fin de mantener sus cuotas gubernamentales así como, a menudo, los fondos de donantes.

Los actores entrevistados y la literatura mencionan varias cifras para reflejar la escala del número de niños, niñas y adolescentes colombianos que viven actualmente en las instituciones. En particular, en 2019, el organismo La Casa de la Madre y el Niño manifestaba una cifra de 25 000, de los cuales únicamente 6 300 habían sido declarados adoptables por las autoridades.

La reducción de las adopciones “regulares”³

Como la mayoría de los países en la AI en los años 2000, Colombia reforzó los criterios exigidos a los adoptantes y, a la vez, modificó el perfil de los niños y niñas propuestos con el fin de promover el acogimiento de aquellos niños niñas cuyos acogimiento y cuidados en el sistema nacional era complejo. Efectivamente, desde 2006, únicamente los niños y niñas con necesidades especiales son propuestos para la adopción por candidatos no colombianos. Únicamente los niños y niñas mayores de seis años, o con necesidades especiales, o grupos de dos o tres hermanos y hermanas, incluido un niño o niña mayor de seis años, pueden ser adoptados internacionalmente. Puesto que muy pocos candidatos se presentan para la adopción de niños y niñas mayores y/o que requieren cuidados importantes, las organismos acreditados en materia de adopción (OAA) que intervienen en Colombia han cerrado uno tras otro, o se han especializado, por defecto, en las adopciones de niños y niñas de este tipo. Únicamente las familias colombianas que viven en el extranjero pueden ahora tener acceso a las adopciones conocidas como “regulares”, por lo que algunas organizaciones están reorientando sus acciones para ayudar a los ciudadanos colombianos que hayan emigrado a adoptar a un niño o niña de su país. Programas de revinculación con sus orígenes culturales también han sido desarrollados por el ICBF para estos últimos en el periodo post-adoptivo.

Por consiguiente, un número reducido de niños y niñas colombianos han sido adoptados internacionalmente en los últimos dos años (1 390; ICBF, 2019); lo cual también puede llevar a un mejor respeto por el derecho a una identidad cultural de estos niños y niñas, siempre y cuando se haya

podido encontrar una solución familiar que responda a sus necesidades.

No obstante, los participantes se preguntan si esto realmente ayuda a aquellos y aquellas cuyo acogimiento es más complejo, tanto en adopción local como en AI, es decir los niños y niñas mayores y con alguna discapacidad o enfermedad crónica, así como los grupos de hermanos. Al buscar un acogimiento más rápido en el extranjero, estos países que restringen drásticamente las adopciones “regulares” propuestas a los candidatos extranjeros, no toman en cuenta la gran dificultad para encontrar adoptantes para este perfil de niños y niñas, sea a nivel nacional o internacional. Si la lógica subyacente es que los niños y niñas con necesidades especiales tendrán más probabilidades de recibir tratamientos, de ser operados o cuidados en los sistemas de salud más accesibles en los países de recepción, esto no siempre es el caso; las familias adoptivas aún se enfrentan a dificultades importantes para acceder a un apoyo psicosocial profesional y deben recurrir al sector privado para cuidados paramédicos especializados (Piché, 2011). Algunos opinan que esta orientación masiva tiene como efecto la delegación de responsabilidades en materia de cuidados de niños y niñas con importantes necesidades especiales al extranjero mediante la AI (Chicoine, Germain, Lemieux, 2012). Sin embargo, antes de la entrada en vigor de la reforma, era aún más difícil el acogimiento a nivel local de estos niños y niñas con importantes necesidades; incluso se observó una significativa disminución de este perfil de adopción en el ICBF. Efectivamente, hubo una disminución de las adopciones de niños y niñas «con características y necesidades especiales» de 608 en el año 2006 a 131 en el año 2016 (ICBF, 2016) –un descenso importante que no solo

³ Las adopciones “regulares” son, para los OAA, cualquier adopción de un niño o niña que no presente características particulares, como “necesidades especiales”, una edad más elevada, la presencia de hermanos o hermanas.

se explica por la disminución del número de niños y niñas abandonados—. No obstante, aumentaron en un 18% en 2019 (ICBF, 2019). En relación con estas adopciones especiales, cabe mencionar aquellas relacionadas con la edad más tardía del acogimiento (niños y niñas mayores de seis años en Colombia), así como los niños y niñas en grupos de hermanos. Los impactos de la pérdida de identidad pueden ser múltiples en estos casos: pérdida de los vínculos con los padres, pero también con los hermanos con los que han crecido; ruptura drástica en términos de su cultura y referencias en sus relaciones, geográficas, lingüísticas y sensoriales. En estos casos ahora propuestos a la AI, la perturbación identitaria es aún más importante. El reto de este tipo de adopción no sólo es delicado en términos de salud y cuidados, sino también por todas sus implicaciones en la continuidad y la coherencia de los vínculos afectivos, de pertenencia y constitutivos de la identidad del niño o niña.

Por ello, los solicitantes del extranjero que no cuenten con la nacionalidad colombiana deben cumplir primero con las normas y reglas internacionales en materia de adopción (Convenio de La Haya de 1993), y luego seguir todas las etapas administrativas, de procedimiento y legales requeridas por el gobierno de su país de residencia habitual y por el gobierno colombiano, lo cual, según los participantes, puede llevar varios años. No obstante, desde el inicio, varios niños y niñas que podrían ser acogidos en estas familias locales o extranjeras, no son identificados o nunca son registrados en las lista de adopción.

Situación actual: La aceleración de los procesos

Así, se crea un segundo problema, mientras se intenta, sin embargo, resolver el primero. El principio de un acceso lo más rápido posible a un entorno familiar permanente que permita la permanencia de los vínculos, promulgado por el Código (2006), es, según los actores, contraproducente debido a las normas sumamente estrictas relativas a la investigación de los vínculos familiares. Esta búsqueda, que pretende respetar el derecho a la identidad de origen, tiene poco sentido cuando la familia extensa muestra poco compromiso, nunca lo ha mostrado y no es accesible para el niño o niña, o no es posible ubicarla durante meses o años. El equilibrio de los derechos se rompe entonces, y ninguno de ellos es, entonces, garantizado al niño o niña durante estas largas e infructuosas búsquedas. El niño o niña permanece sin estatus, sin entorno familiar y, cada vez, tiene menos posibilidades de ser finalmente adoptado por una familia. Los obstáculos burocráticos y las dificultades en la colaboración intersectorial también frenan y obstaculizan el acceso a una evaluación del estatus del niño o niña, la cual es esencial y el punto de partida para la búsqueda de un entorno familiar adecuado para el niño o niña. La rigidez de la nueva norma tiene, por lo tanto, efectos paradójicos en relación con lo que se pudiera conseguir, y refleja una incomprensión del valor de los vínculos adoptivos —al aferrarse a una ideología de la superioridad de los vínculos de sangre, lo cual, sin embargo, no es ni sinónimo, ni garantía, de una identidad positiva en el desarrollo individual—.



© shawn1 - Pixabay

Desde los inicios del programa de adopción del ICBF en 2006, más de 40 000 niños y niñas han sido adoptados, tanto a nivel local como internacional (ICBF, 2016). Después de una larga evolución, el número total de adopciones se ha mantenido bastante estable desde 2013, con un ligero y continuo aumento (de 1 125 en 2013 a 1 390 en 2019; ICBF, 2019). Estos años también han permitido un ligero aumento de las adopciones locales frente a las internacionales, y con una cifra cada vez más elevada de niños y niñas con necesidades especiales, dado el nuevo criterio impuesto a los adoptantes extranjeros (ICBF, 2019). Sin embargo, sigue existiendo una gran brecha entre el número –cada vez mayor– de solicitantes de adopción regular al extranjero en comparación con los adoptantes colombianos en las listas de espera; mientras estas últimas siguen alargándose.

Según el informe más reciente de la entidad colombiana, se han realizado una serie de mejoras en el tratamiento de los procesos de acogida, anteriormente criticados por los actores entrevistados –acercándose así a los objetivos de la reforma–. Según el ICBF, el acceso a una plataforma en línea para presentar y dar seguimiento a una solicitud de adopción, ayuda a agilizar su evolución:

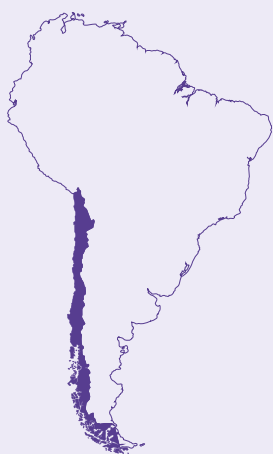
“(Un) aumento de 10% en las adopciones de niñas, niños y adolescentes, y de 18% en adopciones con características especiales. Ello se suma a una disminución en los tiempos del proceso de adopción de 24 a nueve meses...” (ICBF, 2020)

Será oportuno dar seguimiento a las demás problemáticas planteadas, las cuales se ubican en la intersección entre las representaciones culturales de los vínculos familiares, la dimensión del derecho y su aplicación a los planes de identidad legal y familiar, y el desarrollo de los acogimientos locales.



Chile: Una nueva ley en materia de adopción en un sistema dividido

En Chile, la práctica de la adopción ha experimentado cambios en varios niveles a lo largo de los últimos años, al igual que otros países que han pasado a ser parte del Convenio de La Haya de 1993 (en su caso, en 1999; Ley 19.620). En términos generales, los actores de la infancia han cuestionado la participación insuficiente del Estado en la protección de los derechos de los niños y niñas. La atención, por parte de organismos religiosos o privados, a los niños y niñas abandonados sigue siendo un gran problema, así como el creciente neoliberalismo, que domina el modelo de los servicios de adopción e invade todas las dependencias. En Chile, el derecho del niño o niña a crecer en una familia y a mantener vínculos con sus orígenes está consagrado en la ley y ha sido el objeto de muchos debates, al igual que la lucha contra las adopciones privadas o irregulares (Galleguillos, 2015).



Organización del sistema de protección y adopción

“Chile es el único país en Latinoamérica que no cuenta con un ordenamiento legal que proteja integralmente a la niñez y adolescencia” (UNICEF, 2020). El país cuenta con distintos marcos jurídicos en los que apoya su sistema de protección y adopción; no obstante, muchas de estas leyes son antiguas, como la Ley de Menores de 1967, y llegan a contradecirse entre sí, o no son conformes a los principios con los cuales se ha comprometido Chile al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 2020). A pesar de los cambios recientes al Servicio Nacional de Menores (SENAME) –que se concretaron en octubre de 2021 al pasar al Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (denominado “Servicio Mejor Niñez”)–, aún no existe una ley en materia de protección integral a la niñez, lo cual restringe su impacto sobre todo el sistema de protección a la niñez en el país.

La autoridad en materia de protección a la niñez al momento del presente estudio, el SENAME, actúa en Chile como Autoridad Central en virtud del Convenio de La Haya de 1993. El país actualizó su ley en materia de adopción en el mismo año su entrada en vigor (Ley 19.620, 1999). El SENAME fue la entidad central que administraba tres servicios distintos: la protección a la niñez, los servicios de adopción y los adolescentes en conflicto con la ley. Esta autoridad jugó, principalmente, un rol de administración, control y regulación de los Organismos Colaboradores Acreditados (OCA), las cuales son agencias de adopción privadas que reciben subsidios del Estado para el acogimiento de niños y niñas. El SENAME estuvo a cargo de una intervención directa en los casos de menos del 2% de los niños y niñas, mientras que los OCA atendían al 98% de ellos (Informe Jeldres, 2014⁴).

4 Informe de la Comisión de Familia Constituida en investigadora para recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos

Estos organismos deben participar en las licitaciones públicas mediante proyectos, de acuerdo con la reglamentación de la Ley no. 20.032.⁵

El área de protección del SENAME estuvo a cargo de evaluar las vulneraciones de derechos de los niños y niñas, de llevar a cabo la intervención con estos últimos y sus padres, y del acogimiento familiar temporal o en instituciones –el modelo predominante estadísticamente–. Los niños y niñas acogidos que no pueden ser reintegrados a su familia de origen o extensa se enfrentan a una sola opción de permanencia a nivel jurídico: la adopción; puesto que no existen, en el sistema, alternativas de acogimiento de tipo familiar (p. ej. familias de acogida a largo plazo⁶). Únicamente las familias de acogida transitorias pueden acoger a un niño o niña durante el periodo de evaluación y de intento de reintegración familiar. En el año 2020, el SENAME realizó 17 886 atenciones en la línea de cuidados alternativos, de los cuales 56.8% lo eran en la modalidad de familia de acogida especializada y de administración directa, un porcentaje menor lo era en acogimiento residencial (SENAME, 2020).

Hasta la fecha, el servicio de adopción del SENAME funcionaba de forma independiente del sistema de protección, pero con el mecanismo de acreditación de los OCA, los cuales ofrecen un servicio que asume la mayoría de los procesos de adopción. Los tres OCA⁷ se mantuvieron bajo la dirección de un centro de coordinación (GAP). Juntos, los organismos en colaboración con el servicio de adopción del SENAME orientaban los acogimientos, apoyaban a las familias de origen y adoptivas, acompañaban la preparación para la adopción así como el seguimiento psicosocial de las familias. Más recientemente, también desarrolló un dispositivo de búsqueda de orígenes (Salvo Agoglia y Marre, 2019). Una crítica que surgió durante nuestro estudio fue la falta de continuidad entre los servicios de protección y los de adopción. Al respecto, cabe reiterar que, en 2021, se concretaron las modificaciones anunciadas a la legislación chilena así como al SENAME.

© Jorge Barahona - Unsplash



ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=10254&formato=pdf>.

⁵ El SENAME establecía un sistema de licitación pública, al cual se somete el financiamiento de los OCA.

⁶ Por ejemplo, en Quebec (Canada), existe, en el sistema de protección, una modalidad de acogimiento permanente que no implica una ruptura en los vínculos de filiación, que se llama «familia de acogida hasta la mayoría de edad». Esta familia debe, siempre que sea posible, ya ser conocida del niño o niña (familia de acogida de proximidad) desde la Ley sobre la protección a la juventud de 2007.

⁷ Fundación Mi Casa, Fundación San José para la Adopción, Fundación Chilena de la Adopción.

Para poder iniciar un proceso de declaratoria de adoptabilidad –conocido como “susceptibilidad” en Chile–, el niño o niña debe de haber sido retirado de su familia por al menos una de las siguientes tres causales: incapacidad de los padres para asumir el cuidado del niño o niña física o “moralmente”; descuido en la respuesta a las necesidades básicas por un periodo mínimo de dos meses (30 días el caso de un niño o niña menor de un año); o abandono *de facto* del niño o niña o su acogimiento en una institución o por un familiar con una intención manifiesta de liberarse de la responsabilidad parental (art. 12 de la Ley no. 19.620; SENAME, 2018). En 2017, un total de 538 casos atendidos por el SENAME daban cuenta de las razones para el inicio del procedimiento de adoptabilidad: 29% lo eran por las tres causales, 25% por incapacidad parental y 17% por la combinación de la incapacidad y del abandono. Las edades de los niños y niñas variaban entre 0 y ochos años, con la mayoría menor de un año; 83% de los casos fueron referidos a las Unidades Regionales de Adopción del SENAME y los demás fueron referidos a los OCA (SENAME, 2018). Estas situaciones familiares extremas pueden interpretarse como indicadores de la necesidad de promover, en todo el país, servicios de apoyo a las familias en situación de dificultad y, en la medida de lo posible, de ayuda a la reintegración familiar; esto para que únicamente se produzcan las separaciones necesarias y para que la ruptura de los vínculos no marque la identidad del niño.

Situación actual: El destacable aumento de la adopción nacional y nuevo perfil de niños y niñas en la adopción internacional

Hasta 2021, el Servicio de Adopciones se regía por la Ley no. 19.620, que incorporaba los principios del Convenio de La Haya de 1993, lo cual implicó una limitación de las AI, con esfuerzos para reducir estas últimas y para incrementar las adopciones locales. Las AI siguen teniendo lugar, para las cuales el principal país de recepción es Italia, que cuenta con cinco OAA representados, así como Alemania, Francia y Bélgica. Según Bacchiddu (2016), se estableció una importante ola de adopciones dirigidas a Italia en los años 1980, vinculadas con la presencia de congregaciones religiosas italianas en el país, lo cual facilitó las adopciones. Por ello, Chile se encontraba entonces en el sexto lugar en la lista de países latinoamericanos de origen (Selman, 2009).

No obstante, desde 2005, Chile ha llevado a cabo más adopciones locales que internacionales (Selman, 2012) ; permitiendo un mejor respecto del principio de subsidiariedad y del derecho de los niños y niñas a la preservación de su identidad cultural. Se trata de una inversión significativa de la situación, puesto que el país había sido uno de los importantes países de origen en las AI, en particular durante la dictadura de la década de los años 1980 y en los años siguientes (83% de sus adopciones eran internacionales; Selman, 2012). Algunos vinculan esta inversión de flujos con la puesta en práctica del principio de doble subsidiariedad establecido por el Convenio de La Haya de 1993 (Galleguillos, 2017).

Siguiendo la tendencia internacional de dar prioridad a los niños y niñas con necesidades especiales en la AI (Berastegui, 2011), Chile se ha concentrado recientemente en la adopción de niños y niñas mayores (en este caso, con una edad promedio de siete años) y de grupos de hermanos y hermanas. Estos niños y niñas también participan en los procesos de adopción local (23% fueron adoptados en 2017) aunque sigue siendo difícil encontrar familias para niños y niñas mayores de cuatro años. Por consiguiente, la AI sigue siendo, a menudo, su única oportunidad. El aumento en la edad podría ser el resultado de la tardía intervención de los sistemas de protección ante situaciones de descuido u otros malos tratos, así como por la existencia de procedimientos excesivamente largos para documentar la incapacidad de los padres (Salvo Agoglia, 2017). Esta falta de agilidad de los sistemas de protección también alarga su estancia en las instituciones, lo cual incrementa el riesgo de abuso, de no recibir cuidados suficientes, y de permanecer privados de oportunidades de construcción de relaciones de apego duraderas –el fundamento de su construcción identitaria–.

Indudablemente, las implicaciones de estas adopciones tardías son significativas: la creación de nuevos vínculos puede complicarse (Piché, 2011) y la pérdida de referencias afectivas significativas son más importantes para los niños y niñas a nivel familiar y cultural, con un impacto sobre su desarrollo global. Antes de estas decisiones de adopción complejas, las pérdidas son inevitables y requiere dar prioridad a un examen individualizado del interés superior del niño o niña, según los participantes en el estudio.

La fractura entre los sectores: Protección y adopción

Los actores clave mencionaron a menudo la división que existe hasta la fecha entre las áreas de protección a la niñez y de adopción en el SENAME. Dos universos institucionales muy distintos deben asumir, juntos, la responsabilidad por los niños y niñas en situaciones de abandono o de maltrato –no obstante, con recursos financieros y humanos desproporcionados en función de las necesidades–. La protección a la niñez parecería contar con más recursos financieros; aunque insuficientes para garantizar los servicios y distribuidas de forma no óptima en las regiones no centrales del país. Efectivamente, los servicios de adopción del SENAME han estado concentrados en la capital, afectando la posibilidad de tramitar adopciones de forma similar y con los mismos servicios en las regiones.



© Aline Dassel - Pixabay

También se mencionó las diferencias de cualificación y de capacitación profesional entre los sectores para poder aplicar las competencias más recientes en esta materia con los niños y niñas y las familias – el sector de la protección está mucho menos capacitado—. Mientras que los profesionales en el ámbito de la adopción cuentan con muy buena capacitación en Chile, en términos clínicos y pudiendo únicamente acceder a estos puestos con estudios universitarios especializados gracias al establecimiento, junto con el SENAME, de una certificación en materia de adopción (Diplomado de adopción, proporcionado en coordinación con universidades locales⁸). Por su parte, el sistema de protección intentaría reducir los gastos contratando a muchos educadores, con una capacitación técnica básica, que llevan a cabo tareas muy especializadas, como la evaluación y la intervención. El fenómeno es similar respecto del personal de las modalidades de acogimiento residencial. La situación precaria de sus condiciones de trabajo también fomenta un alto nivel de rotación de personal y distanciamiento de su compromiso.

Así, la protección y la adopción funcionan juntos pero de forma fragmentada; con poco diálogo y colaboración entre los profesionales de estos servicios en relación con los mismos niños y niñas. Los actores entrevistados han criticado la falta de fluidez provocada por esta situación, en particular en los procesos de toma de decisiones que son transferidos de los servicios de protección con una recomendación de adopción. Esto retrasa a menudo la declaratoria de la “susceptibilidad de adopción”, primera etapa jurídica en Chile para que el niño o niña pueda iniciar un camino hacia una familia permanente (pendiente de confirmación posterior mediante un doble procedimiento de declaratoria de adopción):

“(…) la decisión se dilata en el tiempo y [el área de] adopción tiene que despejar estos casos porque nadie ha tomado una decisión con ellos.” (Participante)

Desde el punto de vista de varios profesionales del área de protección, la adopción –incluso local– sigue considerándose como el “último recurso”; esto se debe, según la siguiente participante, a la desconfianza frente a esta opción:

“Si tuviéramos la convicción de que la adopción es una alternativa y que es una alternativa como lo es el acogimiento familiar, como lo es cualquier otra, pero no mirada con recelo.” (Participante)

Con frecuencia, la colaboración se ve también afectada por tensiones relativas a las disputas legales en torno a los casos de niños y niñas, lo que ha frenado u obstaculizado la posibilidad de concluir unas adopciones. Todo lo anterior cuestiona la capacidad real del sistema de garantizar un proyecto de vida permanente para los niños y niñas, que les asegure estabilidad, los cuidados necesarios para su desarrollo y el respeto por sus derechos a la identidad. Estos desafíos estarán, sin duda, en el centro de la puesta en práctica de la nueva legislación chilena en materia de protección y adopción, así como de la operación de la nueva entidad gubernamental a cargo de estas cuestiones a partir de finales de 2021.



Perú: El desarrollo de un nuevo sistema de adopción

En Perú, los servicios de protección y de adopción dependen del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Estos cuentan con una Dirección General de Adopciones, la cual representa la AC en materia de adopción y es la entidad encargada de *"proponer, dirigir, articular, implementar, supervisar y evaluar las políticas, normas, planes, programas y proyectos sobre la adopción y la única institución encargada de tramitar las solicitudes administrativas de adopción de los niños, niñas y adolescentes declarados judicialmente en abandono"*⁹. De acuerdo con el principio de doble subsidiariedad, antes de proceder a una adopción, debe demostrarse que se han hecho todos los esfuerzos posibles para preservar a las familias, o para dar prioridad a la adopción local, respetando el derecho del niño o niña a su identidad familiar y cultural. El MIMP y la Dirección de Adopciones de Perú contaban, al momento de la visita en 2016, con un equipo de 57 personas (97% de profesionales, entre ellos abogados, psicólogos y trabajadores sociales). Estas personas están ubicadas en Lima y en las Unidades de Adopción en 10 regiones. La Dirección General de Adopciones depende del MIMP y se ha convertido en el primer organismo encargado de proponer, dirigir, ejecutar y supervisar las políticas públicas en materia de adopción en Perú, así como de aplicar las normas y de crear programas psicosociales en esta materia.

Hace unos años, el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ya señalaba que en el Perú había más de 16 000 niños, niñas y adolescentes sin apoyo familiar acogidos en instituciones (INEI y UNICEF, 2008, p. 124), sin incluir a aquellos que estaban en situación de calle. A partir de entonces, fue elaborado un plan de acción nacional (PNAIA 2012-2021) con el objetivo de reducir el número de niños y niñas institucionalizados: ayudándoles a reintegrarse a su familia o mediante la adopción, según sus necesidades. Aún es difícil obtener estadísticas recientes y que representen todos los entornos de acogimiento en el país. En cuanto a las instituciones administradas por el Estado (públicas) lo que pareciera ser un buen camino:

"En los CAR [Centros de Atención Residencial] residen 6 860 NNA, entiéndase por residentes, a todos aquellos [niños, niñas y adolescentes] que viven en el CAR sin distinción de la forma en la cual se determinó su ingreso al CAR (Investigación Tutelar, Resolución Judicial de Abandono o Convenio). De este total, 6. 307 [niños, niñas y adolescentes] están con una medida de protección y 553 [niños, niñas y adolescentes] ingresaron al CAR por convenio con sus padres." (Comisión Multisectorial Permanente, 2017, p.200)



⁹ MIMP, <https://www.gob.pe/7350-ministerio-de-la-mujer-y-poblaciones-vulnerables-organizacion-de-ministerio-de-la-mujer-y-poblaciones-vulnerables> consultado el 6 de febrero de 2020.

Aumento de las adopciones locales

La capital nacional, Lima, ocupa el primer lugar en el número de adopciones llevadas a cabo; las segundas ciudades en importancia le siguen, y las adopciones en las regiones rurales aún son escasas (apenas una por región; MIMP, 2019). Tanto los hogares públicos como privados siguen siendo el principal entorno de vida de los niños y niñas que hayan perdido su cuidado parental.

Entre 2013 et 2019 (MIMP, 2019), por primera vez en su historia, las adopciones a nivel local por ciudadanos peruanos superaron a las AI: 636 en el año 2019 en comparación con 107 en 2013, lo cual refleja un aumento importante. Esta cifra incluye a las familias expatriadas con al menos un ciudadano peruano, lo cual está en línea con una mejor transmisión de la herencia cultural a los niños, niñas y adolescentes. Por su parte, las adopciones por ciudadanos extranjeros han fluctuado y tienden a una disminución (de 74 a 55 entre 2013 y 2018). Los principales países de adopción de niños y niñas peruanos son Italia y los Estados Unidos de América; los años 1980, durante los cuales el Perú participaba masivamente a las AI con varios otros países (Selman, 2012) quedaron muy atrás. En 2019, el número de solicitantes nacionales aprobados para una adopción ha sido mayor que la cifra de solicitantes internacionales, lo cual supone una inversión del fenómeno anterior (207 peruanos y 94 extranjeros; MIMP, 2019a). Esto responde, por primera vez, a los objetivos de promoción de la adopción nacional y del principio de doble subsidiariedad en este país.

Por su parte, las adopciones de niños, niñas y adolescentes con necesidades "especiales" han experimentado un cierto aumento a nivel nacional durante estos años. En 2019, estaban conformadas principalmente por niños, niñas y adolescentes con discapacidades (38%; MIMP, 2019a), grupos de hermanos o hermanas (32%), adolescentes (15%), y niños y niñas con

problemas de salud (10%) así como niños, niñas y adolescentes mayores de seis años sin estas condiciones. Las familias extranjeras adoptan dos veces más niños, niñas y adolescentes con estos perfiles entre 2013 y 2018 (MIMP, 2019a), pero esta cifra está aumentando también en relación con los adoptantes peruanos, lo cual refleja el camino hacia el cumplimiento de los objetivos de doble subsidiariedad, demostrando un mejor respeto de la identidad cultural de los niños, niñas y adolescentes sin discriminación vinculada con su perfil.

Entre los años 1980, periodo durante el cual el Perú fue particularmente activo en las adopciones masivas y globales (Selman, 2012) y el terrorismo obstaculizaba el desarrollo de las instituciones, y la actualidad, se han producido numerosas transformaciones en términos culturales, políticos, sociales y económicos, así como la ratificación del Convenio de La Haya de 1993, el cual introdujo el principio de doble subsidiariedad y limitó considerablemente la práctica de la AI en ese país:

"Entre 1980 y 1989, el Perú estuvo entre los ocho primeros lugares de países de origen en las AI; situación que no se ha vuelto a repetir. Por otro lado, considero que la disminución de las AI está vinculada con un conjunto de fenómenos sociales y económicos. Además, los países de recepción han disminuido el número de solicitudes de adopción, en particular durante el periodo de crisis económica en Europa entre 2010 y 2015. Asimismo, los países de origen han establecido políticas más adecuadas en cuanto al principio de subsidiariedad. Así, intentan aportar una respuesta a los niños, niñas y adolescentes mediante familias nacionales antes de considerar a las familias extranjeras. Mediante ello, influye la cultura de la adopción que deja de ser un tema materia de discriminación respecto de la familia biológica." (Participante)

Según esta observadora, son diversos los factores que han afectado la tendencia a la baja de las AI, tanto en los países de recepción como de origen: una disminución de la demanda (que podría deberse al cese de las adopciones “regulares” o de niños y niñas sin necesidades “especiales”, tomando en cuenta que, en el Perú, se trata de niños y niñas mayores de nueve años para los cuales es más complejo encontrar a una familia, con distintas características). No obstante, a nivel nacional, este ajuste de las políticas al principio de doble subsidiariedad del Convenio de La Haya de 1993 ha podido fomentar esta priorización de la adopción nacional y su valorización como forma de familia.

La violencia intrafamiliar como principal fuente de vulnerabilidad para los niños, niñas y adolescentes

La principal vulnerabilidad de los niños y niñas en situación o en riesgo de abandono es, según la Dirección General de Adopciones, el retraso en el desarrollo general provocado por la exposición a las problemáticas sociales que llevan a las separaciones familiares: pobreza familiar, discriminación y exclusión; los cuales también podrían denominarse “estrés tóxico” (Shonkoff, 2012).

© Aline Dassel - Pixabay



“La vulnerabilidad propia de la falta de maduración de los niños y adolescentes se ve acrecentada cuando por diversos motivos estos no cuentan con el cuidado de sus padres o están en riesgo de perderlo. Esta situación los expone a la pobreza, discriminación y exclusión, y los hace presa fácil del abuso, explotación y el abandono.” (MIMP, 2019)

La violencia en contra de los niños y niñas en el Perú es, a menudo, la causa de las intervenciones institucionales que pretenden apoyar mejor a las familias y prevenir sus efectos en sus relaciones familiares y su identidad. Según la documentación, esta violencia ocurre de forma directa hacia los niños y niñas o indirecta (hacia su madre o sus hermanos, por ejemplo). Las autoridades peruanas no contaban con muchas estadísticas para establecer el fenómeno, excepto en relación con la violencia por madres en contra de sus hijos e hijas de entre 0 y cinco años (INEI y UNICEF, 2008). Se cree que el número de niños y niñas víctimas de sus padres o familia está subestimado; uno de los factores para ello podría ser que la mayoría de las mujeres no denuncian la violencia conyugal a las autoridades municipales. Según la encuesta nacional ENDES (2009), 76% de las madres de niños y niñas de 0 a cinco años, cuyas situaciones finalmente fueron notificadas, nunca denunciaron a su cónyuge (MIMP). La maternidad en la adolescencia es aún muy frecuente en este país católico en el que el aborto está prohibido y la contracepción poco frecuente. 15% de las adolescentes en el país (15-20 años) ya han estado embarazadas; esta cifra es aún más elevada en las regiones, en alrededor de 30% (MIMP). Se trata de condiciones adicionales que conllevan una posibilidad de abandono o descuido.

El nuevo paradigma de la “protección integral”

Destacado en el nuevo discurso, este cambio de perspectiva –fundamentado en las disposiciones de la CDN– pretende considerar al niño como sujeto de derecho. Aún debe fortalecerse la toma de conciencia de las necesidades de desarrollo de los niños y niñas, como seres integrales, así como tener en cuenta el derecho de todo niño o niña a expresar sus deseos. Nuevamente, los actores del sistema peruano entrevistados hacen una autocrítica sobre el estado de cosas en relación con sus propios principios rectores: el internamiento muy prolongado de los niños y niñas tras su retiro de la familia o su abandono constituyen un obstáculo. Además, manifiestan toda la complejidad y los conflictos, a menudo éticos, en el equilibrio de sus derechos al momento de optar por un entorno de acogida:

“Así, los Estados deben garantizar la elaboración del proyecto de vida permanente en el menor tiempo posible para todo niño privado de sus padres. Naturalmente debe promoverse la preservación de la familia y las soluciones de carácter nacional, pero ante la ausencia de familias adoptivas adecuadas o personas que ejercerían el cuidado permanente del niño en el país, no es aconsejable mantener al niño esperando en una institución cuando existe la posibilidad de tener una familia adecuada y permanente en el extranjero.” (Participante)

Otra participante explicó que las presiones culturales, en particular la preferencia biocéntrica por la familia “de sangre”, obstaculizan las adopciones locales y, a veces, fomentan la reintegración a la familia de origen sin cuestionamiento de su pertinencia –una intervención casi automática–. La marca histórica del fenómeno de la apropiación de niños y niñas, sustraídos o propuestos a la adopción de forma demasiado rápida, en particular en las familias indígenas en las regiones (documentada en los años 2000 por Leinaweaver, 2008), es otra fuente de indecisión ante el acogimiento adoptivo fuera de la familia al día de hoy.

Paradójicamente, el proceso de búsqueda de la familia biológica y el acogimiento inmediato en institución son intervenciones problemáticas: perjudican el desarrollo de los niños y niñas cuando, en realidad, deberían ayudarles a estabilizar su situación y a reanudar, rápidamente, su desarrollo. Mientras que fue problemático, hace poco, llevar a cabo adopciones sin verificación previa y minuciosa de las alternativas, ahora los largos periodos de espera antes de una declaratoria de adoptabilidad hace que la adopción sea más difícil, puesto que su perfil no coincide con los proyectos de las familias adoptivas solicitantes. Además, la restricción impuesta a los adoptantes extranjeros que únicamente permite la adopción de niños y niñas mayores ahora de seis años hace prácticamente imposible su adopción, aunque esta sea prioritaria. No responden al perfil buscado por los candidatos, ni peruanos ni extranjeros.

“Una de las grandes dificultades en este tema es el internamiento prolongado de los niños en la fase preadoptiva, lo que genera institucionalización en los niños, niñas y adolescentes. El proceso de investigación tutelar y las medidas de protección inmediata [que consisten] generalmente [en] el internamiento institucionalizado son lo que más vulneraciones a sus derechos produce.” (Participante)

Queda nuevamente aquí demostrada la situación de aplicación deficiente de las nuevas políticas internacionales y locales en materia de adopción; mientras que el sistema confunde la protección de los niños y niñas con la protección de la sociedad frente a “elementos” –niños y niñas– considerados indeseables. Esto conduce a repetidas violaciones de los derechos de estos últimos: mediante su confinamiento, su aislamiento de la vida normal y del resto de la sociedad, castigados por la incapacidad de sus padres de cuidarlos, y desatendidos por las autoridades que deberían introducir recursos masivos en todas las etapas del camino de la protección (profesionales, recursos financieros para los programas, recursos materiales) con el fin de mejorar y agilizar los procesos de toma de decisiones cuando esto representa el doble de tiempo para cada niño o niña. Sin embargo, estos niños y niñas permanecen invisibles, sin identidad, e incapaces de hacer escuchar su voz –por la falta de eficiencia y de verdadera toma en cuenta de sus derechos en la toma de decisiones–.

“Cuando el sistema de protección tiene aún la política de la situación irregular y se sigue encerrando al niño como una forma de proteger a la sociedad de lo que más tarde llegará a convertirse, un elemento peligroso para la misma, entonces lo que hacemos es restringirle al niño su libre ejercicio de derechos con igualdad de oportunidades. Y se evidencia[n las] marcadas diferencias entre los niños, niñas y adolescentes institucionalizados [y] aquellos que viven con sus padres. Iniciándose desde el acceso a la educación, a la salud, a su calidad de vida, a su expresión de voluntad. Es un error creer que la mejor manera de librar a la sociedad de su presencia es aislandolos.” (Participante)

Según otra participante, un nuevo decreto vino a cambiar repentinamente en 2020 la normatividad en materia de acogimiento; probablemente en respuesta a la sobre-institucionalización de los niños y niñas y con el propósito de acercarlos a un entorno familiar. Si bien la ley en materia de adopción en el país fue revisada en 2016, su versión final aún no ha sido aprobada por el Congreso a raíz de varios cambios políticos. Sin aprobar una nueva ley, el último gobierno ha publicado, sin embargo, una modificación al Decreto Legislativo 1297¹⁰ en un contexto de urgencia y con poca preparación. Su aplicación es muy general a cualquier situación que implica la protección de niños y niñas sin apoyo familiar o “en riesgo de perderlos”, pero no afecta la adopción. No obstante, aporta la posibilidad de reconocer a la comunidad del niño o niña como “familia”, vinculando su bienestar con sus vínculos identitarios –esto es importante para las comunidades indígenas que cuentan con una definición más amplia de la familia–.¹¹

10 Decreto de urgencia que modifica el Decreto Legislativo No. 1297: Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos: «La presente Ley tiene por objeto brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.»

11 “En el caso de niñas, niños o adolescentes procedentes de pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas o cualquier otra forma organizativa, donde la niña, niño o adolescente haya desarrollado identidad cultural y sentido de pertenencia, se entiende como familia de origen o extensa a los integrantes de éstas, de acuerdo a sus costumbres y bajo un enfoque intercultural.» (OpCit)

Además de este Decreto, los cambios políticos provocaron cambios en gran parte del personal profesional que hasta entonces hacía avanzar la cuestión de la adopción en el país, por lo que varios profesionales poco capacitados o sin experiencia en la adopción de niños y niñas han afectado el sentido de las intervenciones y ya no están poniendo en práctica los procesos establecidos anteriormente. Dicha nueva norma implica el acogimiento sistemático de los niños y niñas en acogimiento familiar temporal hasta que se presente una familia adoptiva. Estas familias son seleccionadas, evaluadas y sometidas a verificaciones básicas muy rápidamente, pero no son preparadas para las circunstancias de estos niños y niñas, en particular respecto de la comunicación sobre sus orígenes. Muchas de ellas quisieran transformar el acogimiento del niño o niña que se ha integrado a su familia en adopción, solicitando una adopción cuando ya se haya desarrollado un apego recíproco, lo cual ha planteado algunas dificultades cuando cada modalidad tiene un fin distinto. Las motivaciones iniciales de las personas adultas en relación con el niño o niña acogido no parecen ser exploradas adecuadamente desde el inicio. Es importante que la transición del acogimiento familiar a la adopción, sea por la misma familia, o por otra familia, se determine y se lleve a cabo de conformidad con el interés superior del niño o niña, de forma individualizada.

Por ello, se han hecho menciones de importantes retrocesos y de contradicciones en la atención a estos niños y niñas a raíz de las normas aprobadas, posiblemente sin tomar en cuenta los avances, ni las necesidades de los niños y niñas. Abordando el acogimiento familiar temporal y la adopción como intervenciones distintas pero complementarias, con usos diferentes y dependiendo de las necesidades únicas

de cada niño o niña, es esencial que el proceso se lleve a cabo con fundamento en el interés superior del niño o niña. Además, y sin explicación, la edad máxima para solicitar una adopción ha pasado de 55 a 62 años, sin razón para su justificación; las evaluaciones psicosociales en vías de revisión para convertirse en procesos aún más minuciosos se han quedado en manos de profesionales con poca experiencia en adopción o pueden verse repentinamente revertidas por una instancia administrativa alejada del servicio, etc. La etapa de empatía, la cual se encontraba al frente de las adopciones, ahora también podría verse afectada, puesto que es ahora posible llevarla a cabo mediante un tercero, y no directamente con los padres adoptivos, cuando estos viven en otra región distinta a la del niño o niña; o incluso llevarse a cabo de forma virtual. Si bien esta decisión se tomó mediante una resolución directoral en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 (Resolución Directoral N° 098 -2020-MIMP/DGA de 24 de junio de 2020), no queda claro el alcance que podría tener más allá de este periodo. Esto a pesar de que se había explicado anteriormente la importancia de averiguar este primer momento de encuentro antes de confirmar la asignación. En los años desde el estudio, parecería, según una profesional que ha observado la evolución de este sistema, que las decisiones se han convertido en aleatorias, aisladas de la autoridad de adopción y de los conocimientos adquiridos:

“Debemos asignar a los niños y niñas, pero no de cualquier manera, ni a cualquier costo (...) –el costo que implica para la vida de los niños y niñas–.”
(Participante)

Como ocurre en Chile y en Colombia, la adopción en el Perú aún no está suficientemente representada o valorada por los sistemas que acogen a los niños y niñas. Los medios alternativos

de acogimiento no son concebidos en términos de intervenciones distintas articuladas en torno al interés superior de cada niño o niña. Tal y como se mencionó anteriormente, las familias de acogida son instrumentalizadas para sacar a los niños y niñas de las instituciones; pero el niño o niña no es atendido desde la continuidad de su desarrollo afectivo e identitario. Cabe señalar que el Decreto Legislativo 1297¹² ha puesto fin a los acogimientos familiares privados, los cuales únicamente son públicos. Existen tres tipos de acogimientos familiares: en familia extensa, en familia tercera y con profesionales (especializados en el acogimiento de niños y niñas con condiciones de salud que requieren de una atención particular).

Recientemente, el recurso sistemático al acogimiento familiar temporal parece estar limitando la continuidad de la experiencia de los niños y niñas, no ha sido objeto de análisis de sus necesidades y no hace énfasis en la adopción como opción positiva y propicia para la recuperación del desarrollo de los niños y niñas –presentándola como la última etapa después de varios entornos de acogida–. Ninguna base de datos de candidatos al acogimiento familiar temporal parece existir para garantizar la disponibilidad rápida de esta forma de acogida, lo cual implica que muchos niños y niñas siguen en instituciones por ahora.

Con el fin de mejorar la situación general de los niños y niñas, entre ellos, pero no exclusivamente, los niños y niñas sin apoyo familiar el Perú ha diseñado un plan de acción en 2012 (Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 - PNAIA 2021), que acaba de llegar a su término. Según una participante, este plan no permitió fortalecer el sistema de protección específico para los niños y niñas

acogidos. Aún se requieren más esfuerzos antes de lograr un sistema articulado en términos de niveles de acción (desde la prevención del abandono y de los problemas familiares graves hasta el acogimiento o la reintegración familiar y su seguimiento). El sistema actual carece del liderazgo de un organismo adecuado y competente en la materia; además, contiene vacíos en la articulación clara del trabajo multisectorial que debe llevarse a cabo. La cuestión de la protección, pero también de la prevención, se ve por tanto diluida entre las instancias y todas las problemáticas sociales (violencia, salud, etc.).



© Yolanda Coervers - Pixabay

¹² Decreto Legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Disponible en: <https://busquedas.eperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-ado-decreto-legislativo-n-1297-1468962-4/>.

Entidad y servicios dedicados a la adopción

Al momento de nuestra visita en el país, la Dirección General de Adopciones empezaba a ofrecer talleres pre- y post-adoptivos; su formato era virtual con el fin de beneficiar al mayor número posible de solicitantes y familias adoptantes, y ello desde 2015. Las etapas del proceso de adopción inician con la participación de los solicitantes en una sesión informativa obligatoria accesible a distancia, seguida de un taller de un mes de duración; luego está la etapa de solicitud de la adopción y de la evaluación (jurídica, psicológica y social). Si los solicitantes cumplen con estas etapas, son inscritos en el Registro nacional de adoptantes, tras lo cual inicia el proceso indeterminado hacia la asignación. Las asignaciones adoptivas se fundamentan, en principio, en el interés superior del niño o niña, según lo señalado en las páginas web pertinentes (MIMP, 2019), y confirma la naturaleza proteccionista de la adopción. A raíz de lo anterior, el Consejo Nacional de Adopciones evalúa todas las propuestas, tanto nacionales como internacionales.

“Personalmente, considero que la parte más importante está en la evaluación y selección de familias adoptantes. Los criterios psicosociales y jurídicos que puedan reportar la idoneidad de los adoptantes son dinámicos. Por ejemplo, hace dos años, los convivientes no podían adoptar, ahora sí ya tenemos una ley.” (Participante)

La Dirección agrega una etapa, tras el anuncio de la aceptación de la propuesta de asignación: la integración familiar o acogimiento pre-adoptivo, que dura dos meses después de una presentación gradual del niño o niña a sus padres adoptivos durante algunos días (MIMP, 2019). Según las conversaciones con los participantes, esto ha sido necesario para una mejor valoración del alcance de la evaluación en la vida real, una vez que los solicitantes han conocido y cuidan del niño o niña asignado. Esto permite también la detección

precoz de las dificultades de integración o de apego. Servicios de seguimiento psicológicos son ofrecidos desde una perspectiva a largo plazo por la misma autoridad, lo cual aún es bastante poco común en los países estudiados. Tal y como se mencionó anteriormente, a raíz de la Resolución Directoral de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, esta etapa de asignación puede ahora llevarse a cabo y ser despachada de forma remota, puesto que la presencia de los solicitantes a adopción ya no es obligatoria. Será necesaria evaluar su justificación, puesta en práctica y alcance a mediano y largo plazo una vez concluido dicho periodo.

Colaboraciones comunitarias y sensibilización para la adopción

Al momento de nuestra visita en el país, unas mesas de consulta y diálogo vinculaban las oficinas regionales del MIMP en todo el país. Los organismos privados de ayuda a la niñez también estaban involucradas y la colaboración con estos últimos era considerada positivamente; también con vistas al objetivo compartido de promover una cultura de la adopción, en particular mediante actividades de sensibilización popular –con un énfasis en las adopciones de niños y niñas con necesidades especiales–:

“Sobre todo cuando la sociedad civil contribuye con trabajos comunitarios en apoyo a las campañas sobre la cultura de la adopción, para la promoción de las adopciones de niños, niñas y adolescentes con prioridad.” (Participante)



© Aline Dassel - Pixabay

“Es una buena relación, y mantenemos mesas de diálogo interinstitucional en todas las regiones integradas por las instituciones públicas y privadas que participan del procedimiento de adopción. Especialmente, la coordinación con los centros de atención residencial (CAR) se torna más estrecha, pues nos permite visualizar detalles del desarrollo de salud del niño. Con el Poder Judicial, sucede lo mismo, pues solo el seguimiento del caso permite que llegue a nuestras oficinas el expediente de declaración de abandono completo con las piezas procesales necesarias para elevar la adoptabilidad del niño. Facilitan el cumplimiento del principio de celeridad y acceso a la información completa sobre los antecedentes del niño, niña o adolescente.”
(Participante)

Por lo tanto, estas colaboraciones intersectoriales son también esenciales para establecer la identidad de los niños y niñas y para preservar informaciones sobre su historia de vida, el respeto por su derecho a la identidad, proporcionando acceso a sus demás derechos, incluido el derecho a encontrar una familia. Una participante explicó que estas comunicaciones contribuyen a establecer un perfil que ayudará a entender las razones del abandono del niño o niña por parte de su familia o su separación familiar, su estado de salud y las condiciones y circunstancias de la separación o institucionalización que pueden tener un impacto actual sobre su calidad de vida.

El despliegue de una comunicación intersectorial forma parte de las estrategias del Ministerio, lo cual permite coordinar de mejor manera las acciones en el proceso de acogimiento y resolver rápidamente los problemas. También podría agilizar los procesos de adopción, evitando una estancia excesiva en instituciones, cuando la situación de abandono haya quedado claramente demostrada, gracias a esta información. Este mecanismo de acceso a la información sobre el desarrollo global del niño o niña adoptado y su notificación

a su familia adoptiva fueron considerados esenciales; incluso por convicción de que servirán de apoyo clínico a los profesionales de los organismos locales que apoyan en el proceso:

“Considero que hay una serie de estrategias, pero las que más resultado traen son las mesas de diálogo intersectoriales donde se optimiza la coordinación y se resuelven las dificultades de manera más rápida. Siendo un tema humano, es necesario la permanente actualización no solo de personal de adopciones del MIMP, sino de los otros operadores que participan en el procedimiento como el CAR, los trabajadores de RENIEC o de los registros civiles, migraciones, Ministerio Público, los Jueces y personal policial.”
(Participante)

El ejemplo de la reestructuración del acogimiento de los niños y niñas sin apoyo familiar por parte del Estado y de las comunidades peruanas, en un período de tiempo bastante reducido, permite observar varios mecanismos, implementados con un espíritu intersectorial. Estos ejes para la disminución de los problemas observados (institucionalización, pérdida de identidad y de derechos) han tomado en cuenta los elementos que impactan sobre el desarrollo de estos niños y niñas en la puesta en práctica de las nuevas políticas. Quedará por analizar el alcance por varios años, en particular midiendo su impacto sobre el incremento de las adopciones locales y estables y por el establecimiento de la identidad de los niños y niñas. Las nuevas normas emitidas por el gobierno y por entidades aisladas de los servicios de adopción y de acogimiento han, sin embargo, debilitado el elemento de colaboración y de toma en cuenta de las necesidades específicas de los niños y niñas.



Bolivia: Crear una cultura de la adopción y de los derechos de los niños y niñas

La cifra de niños abandonados o privados de cuidados familiares ha aumentado de forma preocupante en Bolivia a lo largo de los últimos años. Mientras el Gobierno aún prohíbe el establecimiento de OAA de otros países, la práctica de la AI ha desaparecido casi por completo. Organizaciones comunitarias locales intentan, por lo tanto, desarrollar una cultura de la adopción nacional así como servicios para apoyarla; puesto que miles de niños y niñas son acogidos en hogares congestionados. Algunos de ellos han adquirido conocimientos en el desarrollo de los niños y niñas, e identifican y apoyan a las familias bolivianas que los acogen. Sin embargo, su labor se ha visto obstaculizada por la falta de colaboración y sensibilización de las entidades gubernamentales y judiciales, las son las únicas con el poder de decisión en materia de adopción. En 2014, se llevaron a cabo reuniones con organizaciones caritativas que trabajaban con niños y niñas sin apoyo familiar en la región de Cochabamba, con el fin de entender mejor su contexto de acción y las consecuencias planteadas por la suspensión de las AI.



Bolivia demostró su compromiso, a partir de 1989, al participar en los trabajos preparatorios de, y posteriormente ratificando en 2002, el Convenio de La Haya de 1993. Si bien ha ratificado dicho Convenio, Bolivia –que no tiene la obligación de hacerlo– no ha autorizado la presencia de OAA de otros países en su territorio desde entonces.

Así, los acuerdos de AI entre Bolivia y los países de recepción han vencido uno tras otro durante los años 2000, aunque el país ratificó el Convenio en 2002. Al momento de nuestro estudio en 2014, Bolivia aún no autorizaba ningún OAA en su territorio. Las Autoridades Centrales (AC) de aquellos países que tramitaban un número significativo de AI en Bolivia en los años 1980-1990 (Francia, Canadá, Estados Unidos de América) informan, desde hace años, a las personas interesadas que el país sigue cerrado a las AI y que ningún OAA puede establecerse en él por el momento, y que una adopción tramitada sin intermediario (privada) está prohibida. A menos que uno se convierta en residente permanente en el país y solicite la adopción localmente, sigue siendo imposible adoptar a un niño o niña en el país.

Según los desarrollos reportados en los medios en los años siguientes a nuestro estudio, el gobierno boliviano aprobó una nueva legislación en 2019 (Ley de abreviación procesal para garantizar la restitución del derecho humano a la familia de niñas, niños y adolescentes, Bolivia), con el fin de agilizar el tratamiento de los expedientes de niños y niñas (con una cifra estimada de más de 8 000 niños, niñas y adolescentes abandonados, según el mismo Estado). Este aporte legislativo pretende garantizar, de mejor manera, el “derecho a la familia” de los niños y niñas en el país – ya incorporado al Código del Niño, Niña y Adolescente de 2012 (Ley 2026, 2012; art. 59 del Protocolo de



© Jose Carlos Rojas Monzón - Pixabay

Adopción Nacional, 2017¹³). Establece que el tiempo de acogimiento institucional de un niño o niña abandonado debería disminuir considerablemente; de varios meses (los participantes incluso mencionaron años en varios casos) a 24-72 horas, gracias a la reducción de los tiempos en los procesos administrativos y judiciales (La Prensa Latina, 2019). Además, debería garantizar el derecho a la identidad de estos niños y niñas, al asignarles un nombre y su inscripción en el registro de nacimientos durante este periodo breve, lo cual les permite acceder a la lista de adopción si esta opción cumple con sus necesidades.

Si bien la intención tuvo mérito, para llegar a lograrlo, había que garantizar la disponibilidad de suficientes recursos psicosociales, administrativos y judiciales y su coordinación con cada autoridad municipal, lo cual no era el caso, según los participantes, en 2014. Además, la práctica de algunos hogares, que mantenían escondidos a los niños y niñas sin la debida notificación, podía impedir este proceso de asignación de nombre y el respeto de sus derechos en el caso de los niños y niñas “encontrados”.

Además, este ajuste legislativo decretó que el plazo hasta entonces autorizado a los padres para «entregar» temporalmente a su hijo o hija al cuidado de un hogar se reducía de 76 a 26 días; después de lo cual, el niño o niña pasaría automáticamente a ser elegible para una adopción. La creación de un registro nacional único de adopciones, administrado por el Tribunal Supremo del país, también fue incorporado a la norma. Se previó cierta reapertura de la AI, con una preferencia por los acuerdos entre países con Europa. El Estado vincula estas nuevas normas con los principios del Convenio de La Haya de 1993, como lo estipulaba el Código.

Tal y como señalaron los organismos entrevistados, la falta de estabilidad política y su impacto sobre la rotación de los directores de los servicios sociales perjudica constantemente el establecimiento de un sistema eficaz de cooperación con la sociedad civil y la puesta en práctica de políticas que promuevan la adopción local. Finalmente, habrá que evaluar las más recientes disposiciones legales en materia de adopción (Ley 1371, 2021), y su alcance para dar respuesta a algunos de los vacíos mencionados.

Por otra parte, cabe cuestionar qué habrá pasado con el apoyo preventivo ofrecido por el Estado, o su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, ausentes al momento de la visita al país, para evitar realmente estos abandonos. El señalado enfoque punitivo hacia los padres lamentablemente no ayudaba a detener el inmenso problema del abandono de niños y niñas, ni el aumento acelerado de los problemas sociales en este país. Los derechos de los niños y niñas seguían siendo muy limitados, a pesar del fortalecimiento de las intervenciones, en una fase muy tardía del proceso (cuando el niño o niña ya era acogido en una institución por unos padres que ya no podían hacerse cargo de él o ella). Las problemáticas en relación con la mortalidad infantil, el acceso a la educación, la pobreza y el trabajo infantil seguían siendo motivos de gran preocupación.

13 Protocolo de Adopción Nacional, Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores, Ministerio de la Justicia, 2017. Disponible en: https://www.justicia.gob.bo/cms/files/protocolo_adopcion_nacional_usxma8qb.pdf.

La problemática del abandono intensificada por la urbanización y los problemas sociales

Bolivia es uno de los países más pobres de América del Sur, las mujeres, los niños y niñas y las poblaciones indígenas en áreas rurales representan los grupos más vulnerables, aunque el índice general de pobreza haya disminuido (del 38% en 2005 al 17% en 2017; Global Affairs Canada, 2020). La tasa de mortalidad infantil de los niños bolivianos menores de cinco años estaba en 26.8 muertes por cada 1 000 nacimientos en 2018, lo cual supone una importante disminución en comparación con la cifra de 121.9 por 1 000 nacimientos registrada en 1990 (ONU-IGME¹⁴, 2019). A lo largo de la década de los años 2000, el país emprendió reformas sociales que influyeron en diversos aspectos de la calidad de vida de los niños, niñas y jóvenes: la salud, la educación y la protección social. No obstante, algunos observadores señalan que se ha producido un aumento en la presencia de graves problemas sociales relacionados con la pobreza y las desigualdades sociales: violencia intrafamiliar, abuso sexual, alcoholismo, abandono y homicidio de niños y niñas (Aldeas Infantiles SOS Bolivia, 2017; UNICEF, etc.).

Estas políticas preventivas han sido criticadas por varias organizaciones no gubernamentales (ONG) locales por seguir siendo, generalmente, teóricas, sin que se apliquen de forma suficiente en las comunidades (Salazar La Torre et al., 2011). El último informe de UNICEF (2016) señalaba que 43% de los niños y niñas bolivianos se encontraban en situación de pobreza multidimensional moderada.

Otro informe estimaba que había aproximadamente 32 000 niños y niñas abandonados en el país (UNICEF, 2014). De esta cifra, se informaba unos años más tarde (UNICEF Bolivia, 2018a) de la presencia de aún 8 000 niños, niñas y adolescentes en instituciones en el país –aquellos conocidos y registrados oficialmente– y de otros miles que vivían en la calle. Esta población de niños y niñas ven su derecho a la identidad gravemente alterado, debido al anonimato en las instituciones y la falta de relaciones familiares. Según el mismo informe, si bien estos jóvenes se encuentran sin apoyo familiar que los pueda acoger, al menos 80% de ellos son huérfanos sociales, que tienen una familia existente, pero que no los cuida. Sólo 76% de los niños y niñas abandonados cuentan con un registro de su nacimiento (Registro Civil, UNICEF, 2018a). Según un informe de Aldeas Infantiles SOS (2017), con cifras distintas, al menos 30 000 niños y niñas bolivianos vivían en centros de acogida, y en muchos casos sin ser registrados; esta cifra estaría aumentando, a pesar de las reformas y de la incorporación del derecho a la identidad en el Código boliviano.

¹⁴ Grupo Inter-Agencia de Naciones Unidas para la Estimación de la Mortalidad Infantil (ONU-IGME), Informe 2019.

Esta problemática del abandono y de descuido predomina en este retrato de los niños y niñas que se encuentran acogidos en Bolivia, en comparación con otros países en los que las causas de la acogida están vinculadas con el retiro de la familia por las autoridades a raíz de malos tratos. Por ejemplo, en 2018, la Defensoría de la Niñez de La Paz registró 51 casos de niños y niñas en situación de abandono, de los cuales únicamente 10% se habían reintegrado a su familia (La Razón, 6 de septiembre de 2018). Menciona circunstancias a menudo trágicas en estos abandonos, mientras que, cada año, decenas de niños y niñas son encontrados solos y a una edad muy temprana, en plazas y mercados públicos, incluso en la basura o en hospitales. Estos abandonos son particularmente perjudiciales para el establecimiento de los orígenes, puesto que estos niños y niñas no conocerán nunca su identidad una vez abandonados, ya que es, a menudo, imposible rastrear a los padres. Estos abandonos, por lo tanto, perjudican mucho el derecho de estos niños y niñas a acceder a sus orígenes al privarlos del conocimiento de la identidad de sus padres. Deben prevenirse estos abandonos para un mejor respeto de los derechos de los niños y niñas a conocer sus orígenes.

La Defensoría de la Niñez lamenta que, tras su acogimiento en hogares públicos o privados, ninguno de estos niños haya sido adoptado por una familia debido a la burocracia que reina en los servicios del Estado. Los hogares están desbordados de bebés y niños y niñas pequeños abandonados y encontrados – lo cual se pudo observar durante la visita a Cochabamba–; se informó que 512 de estos niños y niñas fueron acogidos en hogares de la región de La Paz/El Alto en 2018. La publicación señala una falta de políticas y recursos para atender finalmente estas situaciones que han surgido desde

hace años, así como los graves problemas sociales que afectan a estas familias:

“Ahora bien, la respuesta ante estos factores no es desconocida: hace falta la construcción de una política de Estado sostenible en el tiempo que enfrente esta situación de desamparo, promoviendo mayores oportunidades laborales y educativas entre los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Eso, a largo plazo, y a corto plazo, se necesita poner énfasis en campañas de planificación familiar y de educación sexual orientadas especialmente a los adolescentes y a quienes viven en las calles.” (La Razón, 6 de septiembre de 2018).

Los profesionales con los que se llevaron a cabo reuniones mencionaron a menudo a la violencia familiar como causa de huida de los jóvenes de su entorno; al igual que la literatura que documenta esta realidad muy presente en todo el país. Impulsada por el fuerte consumo de alcohol por parte de los padres que huyen de su realidad precaria o que compensan su frustración ante la falta de empleo, la violencia intrafamiliar se manifiesta en abusos físicos, psicológicos y sexuales, homicidios y suicidios. Muchos niños y niñas en situación de calle se han encontrado en esta situación porque prefieren aprender a ser independientes en lugar de regresar a su entorno familiar (Salazar La Torre et al., 2011). El acogimiento en un hogar no logra romper con el ciclo de violencia y dependencia, puesto que, al momento de cumplir 18 años, el o la adolescente también debe dejar este entorno de acogimiento. Esta observadora señala los elementos sistémicos que contribuyen a la vulnerabilidad de estos jóvenes, entre ellos la pérdida de su identidad, con elementos del discurso predominante del Estado boliviano sobre la “educación y responsabilización” de los individuos como solución:

“Los “botan”. Entonces, el adolescente que creció en un hogar, sin conseguir ayuda realmente, termina en la calle y no sabe qué hacer. Es una edad muy crítica en la que los jóvenes necesitan ser acompañados. Cuando no encuentran apoyo, se encuentran solos en la calle y pueden empezar a consumir, se convertirán en adolescentes en situación de calle y el ciclo comienza nuevamente. Una adolescente se embaraza, el niño termina en un hogar, es un ciclo. Por eso creemos que los hogares no son la solución.” (Participante)

Desde el inicio de la década de los años 2000, los centros urbanos de Bolivia han vivido un ritmo acelerado de crecimiento, vinculado con la migración de zonas rurales en las que ya no hay empleo (anteriormente, en la minería y el cultivo de coca). Según UNICEF (2016), las cuatro ciudades más grandes del país concentran al menos la mitad de la población local. Las madres estarían descuidando o abandonando frecuentemente a sus hijos para ir en busca de trabajo en los países vecinos (Caritas, 2014), dejando las instituciones sobrepobladas. La legislación boliviana no condena el abandono de niños y niñas (Salazar La Torre et al., 2011), pero prohíbe el aborto a menos que la madre haya sido violada o esté gravemente enferma, lo cual incrementa el número de abandonos.

Si bien la sanción del abandono o el maltrato de los niños y niñas suele recaer en los padres en el discurso del Estado, así como en las familias y sus modos de vida en la sociedad boliviana, según lo manifestado durante la visita, los organismos entrevistados apuntan como principal causa del problema, la falta de apoyo hacia las familias más vulnerables.

“La adopción no es la solución. A veces se nos acusa diciendo que queremos que todos los niños sean adoptados, pero no es así. No todos deben ser adoptados. Todos los niños deben tener una familia y la primera familia debe ser la familia de origen o la familia biológica. Los niños salen de sus familias por razones de abuso, por problemas económicos, porque no pueden controlar su crianza, etc..., y terminan en hogares. El gobierno debe trabajar en la reintegración. Colaborar con los hogares para lograr la reinserción profesional. No se trata de decirle a la mamá: “Este es tu hijo, tienes que criarlo, cuidarlo”. Tiene que tratarse de un proceso profesional. En ese marco, se debe trabajar con los padres, la Iglesia, las ONG, la familia: para encontrar apoyo.” (Participante)

La respuesta de las ONG suele llegar muy tarde, una vez que el niño o niña se encuentra viviendo en la calle luego de haber huido de un entorno familiar violento, o que la madre lo haya abandonado por falta de soluciones alternativas. Los profesionales opinan que el gobierno debería asumir su función de protección social en la prevención del abandono, lo cual no ocurre actualmente debido a la ausencia de aplicación de las políticas sociales y de servicios públicos de apoyo a las familias.

La atención de los problemas sociales y familiares por los organismos de la sociedad civil

La situación actual es tal que la mayoría de los niños y niñas permanecerán en instituciones hasta la edad adulta o vivirán en la calle; por falta de recursos, de conocimientos de las instituciones sobre el desarrollo del niño, pero sobre todo, según los observadores, por falta de voluntad política (RELAF, 2016; Fuentes et al., 2012; Salazar La Torre et al., 2011). Desde hace décadas, ONG de ayuda a la niñez intentan remediar los vacíos o la ausencia de intervención del Estado en la atención a niños y niñas abandonados. Estos organismos, sin fines de lucro, operan con pocos recursos, principalmente donaciones del público y de las comunidades católicas internacionales. Deben tomar en cuenta, en sus actuaciones, los contextos sociales complejos, marcados de forma creciente por el incremento de problemas sociales que tienen importantes impactos sobre las familias y que provocan la mayor parte de esos abandonos (violencia, alcoholismo o abuso de sustancias de los padres, aislamiento debido a los movimientos migratorios urbanos, pérdida de la responsabilidad parental, etc.).

Para llegar a ello, algunas organizaciones han adquirido personal profesional (de trabajo social, psicología, derecho), quien pone en práctica los últimos conocimientos en materia del desarrollo de los niños y niñas abandonados, maltratados y acogidos. Actúan a menudo mediante un colectivo de asociaciones, particularmente en la región de Cochabamba (ASHONA¹⁵), junto con representantes de los hogares de acogida (orfanatos) privados y públicos y de las comunidades religiosas, con el fin de defender los derechos de los niños y niñas acogidos (Infante, y organizaciones internacionales como UNICEF, Caritas). Abogan por que se les garanticen mejores condiciones de vida, una identidad y el acceso a una familia adoptiva cuando ello redunde en su interés. También intentan mantener un diálogo constante con los representantes locales del Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES), mediante la Defensoría del Pueblo. Desde hace varios años, han dialogado en el marco de mesas regionales de consulta, la Mesa Interinstitucional por el Derecho a Vivir en Familia (UNICEF Bolivia, 2020), las cuales pretenden llevar a cabo una reflexión conjunta sobre estos problemas y encontrar los medios para promover y proteger los derechos de estos niños y niñas en el marco de los protocolos de intervención vigentes.



© Arturo Choque - Pixabay

¹⁵ Asociación de hogares, centros y asilos, Cochabamba.

La persistencia de un modelo institucional de acogimiento

Nuestros análisis indican que, a pesar del número elevado de niños y niñas que necesitan un acogimiento estable, muy pocos logran encontrar a una familia debido a complejos factores de orden institucional, jurídico, político y sociocultural. Estos factores están vinculados, en primer lugar, con las brechas en la coordinación de los servicios de ayuda a la niñez entre el SEDEGES (entidad del Estado) y los organismos capaces de encontrar familias adoptivas; con la falta de sensibilización y de capacitación profesional de los funcionarios en cuanto a las necesidades de los niños y niñas privados de familia; con los constantes cambios en las políticas nacionales en materia; y con la falta de familias nacionales deseosas de adoptar a un niño o niña, en relación con una cultura negativa de la adopción en Bolivia.

“Sin embargo, intentamos ir hacia el mal menor. Sabemos que la institucionalización perjudica al niño. Entra en un sistema donde se convierte en un número, donde va a ocupar un espacio. No va a poder realizarse como nadie, porque los hogares aquí hace poco tiempo han empezado a cuestionarse el problema de los niños que se quedan hasta los 18 años. ¿Qué pasa después de eso? Lamentablemente, a los 18 años, se encuentran en la calle sin un referente familiar”. (Participante)



© Albert Chavez - Pixabay

Al momento del estudio, los retrasos ya eran un problema que perjudicaba los derechos, la identidad, y que tenía un impacto directamente sobre cualquier posibilidad de integración en un entorno familiar, como lo que explicaba este abogado que trabaja para restablecer estas situaciones caso por caso:

«Según nuestro Código, debería hacerse, como máximo, en tres meses [en 2014]. En ese caso, un niño puede ser declarado sin filiación, lo que significa que no tiene padres. Pero, debido a la burocracia, el proceso puede durar más de un año. La media es de un año y medio. Por eso, cuando un recién nacido llega a un hogar, se le adopta cuando tiene más de dos años. Ellos lo explican diciendo que las gestiones se hicieron para que el niño fuera declarado «sin padres». Esta declaración para mí es ilógica porque si aplicáramos lo que está escrito en la ley, el proceso tardaría 3 meses». (Participante)

El derecho a la identidad, como fue mencionado anteriormente, es una cuestión que preocupa especialmente, y en la que se centra el trabajo de las ONG de primera línea, a pesar de las reformas establecidas por los gobiernos en relación con el Convenio de La Haya de 1993:

«El Código del Niño, Niña y Adolescente tiene como pilar principal el derecho a vivir en la familia de origen. Esto significa que lo primero que tenemos que hacer con un niño abandonado o en otra situación es intentar reintegrarlo en su familia de origen. Si eso no funciona, entonces tenemos que definir su situación legal». (Participante)

Los actores encargados de estos niños y niñas priorizan e identifican de manera diferenciada los problemas sociales; en otros momentos, no concebirían el acogimiento de los niños y niñas de la misma manera. Si bien los organismos comunitarios deberían exigir e incluso defender el derecho de los niños y niñas a ser acogidos fuera de las instituciones –lo cual debería ser preocupación y responsabilidad del Estado–, a menudo se enfrentan a la falta de toma en cuenta de la adopción como una intervención posible o deseable al momento de presentar los expedientes de los niños y niñas para su elegibilidad para la adopción a nivel administrativo y jurídico. Algunos funcionarios, que no cuentan con capacitación en el desarrollo o la protección de la niñez, parecen oponerse personalmente a la adopción, estarían tomando decisiones discrecionales, guiándose más por sus convicciones que por el Código y las evaluaciones presentadas por los profesionales, y seguirían dando prioridad a los lazos biológicos y a las virtudes de la reunificación familiar, incluso cuando sea perjudicial o imposible para el niño o niña.

Según los organismos, esta dinámica ha tenido un impacto sobre su cooperación y ha limitado, en gran medida, el número de acogimientos con vistas a la adopción que pudieran realizarse en la región (según Infante, únicamente 30 niños y niñas por año para más de 3 000 que fueron acogidos en 2014, tan solo en la región de Cochabamba).

La complicación y la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales en torno al acogimiento fueron también criticadas, así como la interpretación del Código por parte de los jueces y funcionarios, quienes lo desvían de su intención oficial, es decir garantizar el derecho a vivir en un entorno adecuado, de preferencia de tipo familiar, para todos los niños y niñas en esta situación (Derecho a la familia, art. 59, Código del Niño, Niña y Adolescente, 2012; 2014).

Según los actores en materia de adopción de la sociedad civil, el Estado boliviano queda eximido de su responsabilidad de trabajo psicosocial –en particular, la identificación, evaluación y preparación, tanto de los niños y niñas en situación de abandono, como de sus potenciales familias adoptivas– cuando solo el gobierno tiene el poder de llevar a cabo esta evaluación a nivel administrativo y de emitir una decisión jurídica.



© Jean Martineau - Pixabay

Así, los factores que permitirían mejorar la situación de los niños y niñas que carecen de familia en Bolivia son complejos, están ligados a los rápidos cambios sociales que traen consigo nuevos problemas y que requieren un mayor esfuerzo sistémico para que incremente la cooperación entre las ONG y el gobierno. Para las partes interesadas, la solución pasa, en primer lugar, por la responsabilización del Estado en su papel de apoyo a las familias vulnerables, la profesionalización y la organización del sistema de protección a la niñez que debe asumir, y la aceleración de la determinación de la situación jurídica de los niños y niñas para darles una oportunidad de ser adoptados. A nivel más global, la comunidad debe abrirse a la naturaleza positiva del acogimiento de un niño o niña no vinculado biológicamente y crear una cultura positiva de la adopción en el país. Según el siguiente participante, los hogares que acogen a niños y niñas encontrados están en primera línea del respeto por su derecho a la identidad:

«Algunos hogares de acogida ya tienen planes de vida cuando reciben niños, incluso recién nacidos. Ya han planificado su vida hasta los 18 años. Esto significa que el hogar proporcionará alimentos, ropa, educación, etc. y, si es posible, formación técnica o un oficio. Así que están ignorando lo que dice la ley. La ley dice que hay que buscar primero la reinserción familiar. Si eso falla, hay que definir la situación legal. (...) Es una obligación que la mayoría no cumple. A veces, ya no se sienten obligados a obtener la partida de nacimiento. Porque, cuando documentamos a los niños abandonados, una de las tareas del tribunal es proporcionarles un certificado de nacimiento. Y a veces el trabajo no va más allá y no insisten en la posibilidad de adoptar al niño» (Participante)

Esta organización de la protección a la niñez daría lugar a frecuentes cambios de dirección y de protocolos relativos a las decisiones de adopción, con un impacto sobre la colaboración. Las relaciones de trabajo se deben reconstruir constantemente con nuevos socios. Los organismos entrevistados mencionan un proceso a largo plazo, en el que las entidades a cargo de las adopciones propuestas de forma regular complican y limitan el alcance de su trabajo con los niños y niñas. El hecho de tener que asumir la labor de intervención psicosocial, que, en otros lugares, es asumida por las entidades gubernamentales, transfiere la responsabilidad y ejerce una considerable presión sobre sus recursos limitados, y a los que el gobierno contribuye poco o nada (el financiamiento a los hogares por parte del gobierno boliviano fue de sólo USD 0.80 por niño o niña al día, según Salazar La Torre et al., 2011):

“Para mí, es poder trabajar con los niños para poder recuperar e restituirles su lugar. Estos son niños que, cuando nos llegan en situación de abandono, son “rechazados”. La carencia emocional es muy fuerte y por esta razón, la parte más exigente es ser capaces de analizar en equipo, lo que es mejor para el niño. Y también darnos el poder de dar nuestra opinión sobre un niño ante un juez”. (Participante)



Argentina: Las huellas de la apropiación de niños y niñas y el paradigma de la “situación irregular”

Únicamente los ciudadanos argentinos pueden adoptar a un niño o niña; de hecho, la AI (oficial) prácticamente nunca ha existido, a diferencia de otros países latinoamericanos. Las sustracciones y desapariciones de niños y niñas durante la dictadura (1976-1983), aún hoy denunciadas por la población y los grupos militantes que trabajan para reunir a las familias destrozadas por las desapariciones forzadas de al menos 30 000 opositores al régimen (Wikipedia, 2020¹⁶; en particular las Abuelas de Plaza de Mayo), han tenido un impacto considerable sobre la percepción de la adopción por el pueblo argentino. Además, el artículo 8 de la CDN establece la obligación de los Estados de restablecer la identidad de los niños y niñas cuando hayan sido privados de algunos de sus elementos –una disposición incluso impulsada por Argentina–. En efecto, según los actores locales entrevistados, el discurso popular en la Argentina seguiría aún vinculando la adopción con una “apropiación” de niños y niñas, con un ejercicio que recuerda a la violencia de estado –como aquellos niños y niñas que sobrevivieron el asesinato o encarcelamiento de sus padres, y que fueron, en muchos casos, adoptados por militares, por familias ricas que apoyaban la dictadura y/o enviados al extranjero mediante adopciones irregulares. Aún hoy en día, independientemente de que la adopción sea llevada a cabo a nivel nacional o internacional, e incluso en el marco de prácticas controladas, es esta misma percepción la que produce una reticencia a desarrollar esta práctica de forma más extensa.

“Como que había ahí un solapamiento (...). La apropiación de niños que ocurrió en la dictadura militar en Argentina no podía ser dissociada de esta lógica, de este sustrato, de estas nociones de la salvación de niños en la protección de la infancia. (...) Este tema del robo y la apropiación de niño tienen sus vinculaciones con un sistema de creencias propio a un grupo en el sistema de la infancia. Ahí había un sustrato de valores morales y de creencias que explicaban las condiciones sociales de posibilidad de un elemento criminal de esas características. (...) Esto me llevó a hacer un análisis de práctica de tutelas y de adopción en Argentina (...), un recorrido histórico sobre las distintas formas que se había legislado sobre la adopción en nuestro país, así como la institucionalidad que se había generado en torno a ello”. (Participante)

Así, Argentina, nunca se ha convertido en un país contratante del Convenio de La Haya de 1993 puesto que sus compromisos solo abarcan las adopciones en su territorio u otros tipos de traslado de niños y niñas, bajo el mismo principio de preservación del interés superior de los niños y niñas. Sin embargo, es parte de la CDN (1989) y contratante del Convenio de La Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores desde 1991. Mientras que la Autoridad Central en esta última materia en Argentina es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto – no está vinculada con los servicios sociales–, la Dirección Nacional del Registro Único de Aspirantes (DNRUA), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, está encargada del banco de adoptantes y de administrar los procesos de adopción.



¹⁶ Véase: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Dictature_militaire_en_Argentine_\(1976-1983\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Dictature_militaire_en_Argentine_(1976-1983)).



© Edi Libedinsky - Pixabay

Un proceso de adopción local poco accesible desde el nuevo paradigma de derecho

Cambios importantes fueron introducidos mediante la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061; 2005): el texto comparte la responsabilidad por todos los niños y niñas, entre la familia, el gobierno y la comunidad; pretende garantizar los mismos derechos que promueve la CDN (1989; Ley 23849 que incorporó la CDN a la Constitución argentina en 1994), y considera a cada niño o niña como sujeto de derechos. Entre otras cosas, se le reconoce el derecho a la protección y a la identidad en situaciones de maltrato o de ausencia de apoyo familiar. La legislación reconoce también a la familia como el entorno privilegiado para el desarrollo de cada niño o niña, pero también como el entorno para el ejercicio de sus derechos –lo cual no es solo una norma, sino también una posición, el reflejo de un discurso sobre el niño o niña–:

“Las nuevas formas de intervención social diseñadas desde un horizonte respetuoso de los derechos de los niños, nos lleva a entender que esas pretendidas innovaciones, lejos de ser meramente cuestiones técnicas, son antes bien cuestiones que hunden sus raíces en el terreno de la política y la moral. En tal sentido, es posible considerar a las actuales formas de administración estatal y a la retórica de derechos como productos – no acabados, ni completos – de largos procesos en los que una diversidad de actores ha reclamado la legitimidad para intervenir, y han intentado imponer sus posturas en relación con lo que entendían y entienden es “lo mejor” para un niño”. (Villalta, 2013, pág. 237).

El artículo 39 de esta Ley establece su criterio de excepción, que se aplica solo en caso de separación temporal o permanente de un niño o niña de su entorno familiar (UNICEF, 2016). Según las observaciones de Cardozo y Michalewicz sobre su aplicación (2017), se trata de un importante cambio de paradigma: en vez de considerar las situaciones de las y los jóvenes con dificultades como “situaciones irregulares”, se tomará ahora en cuenta la violación de sus derechos y la necesidad de proporcionarles una “protección integral”. En otras palabras, esto representaría el hecho de pasar de una perspectiva autoritaria, que judicializa a los niños y niñas y los coloca en el centro del problema, a una perspectiva de reconocimiento de sus derechos en las políticas. Para Villalta (2013), la categoría social de menor incluye un aspecto estigmatizante, utilizado históricamente para designar y clasificar a todos aquellos niños y niñas que no encajaban en las pautas sociales aceptables (socialización familiar, educación, etc.).

A pesar de la incorporación de los derechos de los niños y niñas al discurso y a la legislación del país, algunos observadores explican que Argentina continúa teniendo una lógica “tutelar” hacia los niños y niñas que se enfrentan a problemas sociales (Villalta, 2013; Bertole y Torroba, 2018). En esta crítica, se observa nuevamente el problema de la persistencia de una visión aún adulto-céntrica (“rescate de los niños y niñas”), o bien una denuncia sobre el uso de la ley de manera instrumental (o sin un análisis minucioso de las necesidades particulares de cada niño o niña al momento de tomar decisiones de acogimiento), con los siguientes principales problemas identificados en este ámbito:

“Este instituto legal de la tutela estatal (...) es paradigmática y, en ese momento, había recibido muchas críticas (...) [puesto que] los argumentos que acompañaban a esta tutela tenían muchas reminiscencias salvacionistas, de salvar a estos niños de la delincuencia o de la miseria. (...) Es que esa actitud salvacionista, esas lógicas que se habían desplegado por años en la justicia de menores habían coadyuvado en lo que fue en Argentina el plan sistemático de apropiación de niños”. (Participante)

En un informe anterior de UNICEF (2015), se había observado cierta mejoría en la atención prestada a la situación de los niños y niñas, un mejor control de la legalidad de las adopciones y un proceso más eficaz de desinstitucionalización de los niños y niñas acogidos por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) entre 2003 y 2014. El número de niños y niñas en situación de adoptabilidad jurídica en Argentina aún sigue siendo elevado, con 760 en 2014, sin contar las cinco regiones que aún no habían recopilado la variable de la adopción como parte de sus datos de intervención –un problema que persiste en estos sistemas de información considerados deficientes por UNICEF (2016) y que afectan directamente el acceso de los niños y niñas a una familia permanente. Sorprendentemente, se hace mención de que no todas las adopciones son necesariamente comunicadas a los órganos administrativos de protección (UNICEF, 2016), dado que es la autoridad judicial la encargada de decidir de una adopción (según el antiguo Código Civil vigente en aquel período) –mientras que las nuevas normas orientadas a facilitar el traspaso administrativo de los expedientes no fueron comunicadas, ni alentadas en las regiones–.

El tema del tiempo para los niños y niñas en estas situaciones es señalado de forma reiterada en las observaciones; además, desde la entrada en vigor de la nueva Ley, las entidades regionales de protección en Argentina cuentan con un límite de 180

días (seis meses) para determinar una intervención de reintegración familiar y emitir una recomendación para el acogimiento del niño o niña. De lo contrario, si el niño o niña sigue en “situación de adoptabilidad” y, por lo tanto, no se ha encontrado otra solución, la medida excepcional debería aplicarse en menos de 24 horas y debería ser aprobada por un juez. En el marco de este proceso, la misma entidad gubernamental debe proporcionar una recomendación de padres adoptivos al juez, a partir de su lista de candidatos, y que hubieran previamente sido evaluados y aprobados (Registro único de aspirantes a guarda con fines adoptivos).

Sin embargo, en la práctica, y desde la aplicación de esta Ley de 2005, los plazos de espera para una adoptabilidad o idoneidad para la adopción aún no habían cambiado para 2017, según los observadores entrevistados: los niños y niñas así como los solicitantes llegaban a esperar hasta cuatro o seis años antes que la adopción fuera confirmada por un juez, dejando a los niños y niñas en instituciones durante un tiempo excesivo y llevando a que los solicitantes renunciaran a sus proyectos. La adopción parece no ser considerada tan prioritaria por las entidades como en los textos legislativos. Tal y como fue mencionado anteriormente, y sumado a los retrasos administrativos, las problemáticas de interpretación personal de la Ley también habrían vuelto a poner en entredicho estas medidas de permanencia, tanto entre los jueces como entre los profesionales de la protección, quienes, por su parte, permitirían que sus creencias interfirieran esperando demasiado tiempo antes de retirar de su familia a un niño o niña que ha sido maltratado o seriamente descuidado.

“Esta facultad estatal fue derogada por una ley sancionada en 2005, por una ley integral de derechos de niños y adolescentes, la Ley 20.061 (...) fruto del activismo (...) lo que produce esta ley es una reorganización del sistema. Ya no son los juzgados quienes pueden separar a los niños de sus cuidadores, sino que son organismos administrativos, organismos de la política pública que tienen la facultad de adoptar medidas excepcionales de protección de derechos, que indica la serie de medidas para resguardar los derechos del niño, que incluye la decisión de separar a los niños de su medio familiar padres para resguardar sus derechos (...) esto como última medida, solo cuando se han abordado otros medios sociales para evitarlo. Esta serie de medidas también tiene el postulado de la desinstitucionalización de niños”. (Participante)

Las etapas de la guarda con fines adoptivos y la incertidumbre del proyecto

Para poder adoptar, los solicitantes argentinos deben inscribirse en el registro gubernamental mencionado anteriormente. Si bien estos procedimientos oficiales son alentados y reconocidos, los observadores entrevistados mencionan que muchas adopciones no registradas siguen llevándose a cabo entre ciudadanos, en particales en zonas alejadas (llamadas “adopciones privadas” en los debates internacionales). Esto pone en riesgo el derecho del niño o niña a su identidad, puesto que no se preservan las informaciones sobre sus orígenes biológicos y las circunstancias de su adopción, impidiendo que el niño o niña pueda ejercer su derecho a sus orígenes. Tales prácticas perjudican el respeto por los derechos fundamentales del niño o niña, en particular la garantía de que la modificación de la identidad del niño o niña que conlleve la adopción redunde en su interés superior y que la preservación de sus orígenes sea asegurada. El Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos fue creado en 2004 (Bertole y Torroba, 2018; Ley 25.854). La Ley 26.061 de Protección Integral de los

Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2005) y la Ley 25.854 de Guarda con Fines Adoptivos (2003) regulan todas las adopciones en el territorio.

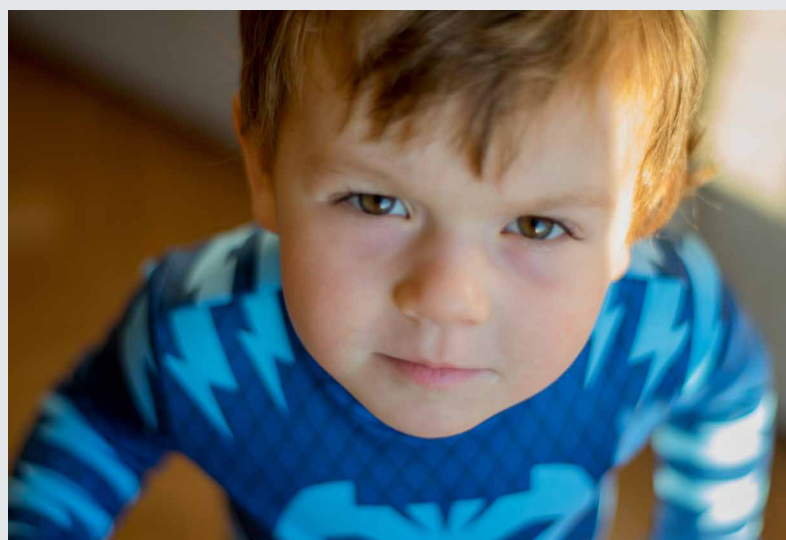
Si la evaluación psicosocial de los solicitantes resulta positiva, estos ingresan a la lista denominada “Nómina de Aspirantes” (art. 600), etapa obligatoria para acceder a una propuesta de niño o niña –ello únicamente cuando se haya agotado toda posibilidad de reintegración a su familia de origen (art. 607; Bertole y Torroba, 2018)–; dos condiciones actualmente esenciales para la validez de la adopción. Estas medidas constituyen las principales barreras a las posibles adopciones “de hecho” o irregulares. Sin embargo, estos autores señalan que la falta de flexibilidad en la aplicación de estas normas y una interpretación demasiado permisiva del principio del interés superior del niño o niña podría pasar por alto la individualidad de las necesidades de los niños y niñas; por ejemplo, cuando una adopción más “informal” se está estableciendo con parientes significativos pero esa opción podría verse rechazada por la falta de cumplimiento de los procedimientos oficiales (Bertole y Torroba, 2018). En este sentido, el paradigma de la “situación irregular” y la aplicación de la ley que conlleva pueden limitar la consideración real del niño o niña como “sujeto de derecho”, con su particularidad y su historia:

“Los jueces deben comprender que el carácter complejo, flexible y adaptable del interés superior del niño les impone la obligación de ajustarlo y definirlo de forma individual, con arreglo a la situación concreta de las niñas y los niños involucrados, teniendo en cuenta su contexto, situación y necesidades personales”. (Bertole y Torroba, 2018, pág. 14).

El juez encargado del proceso es quien asume la asignación entre los solicitantes y los niños y niñas adoptables. En principio, este último cuenta con solo 10 días para confirmar una propuesta, de acuerdo con la Ley 25.854 de Guarda Con Fines Adoptivos (2003). Luego de la adjudicación de la "guarda preadoptiva", pero después de un plazo de seis meses (art. 614), se puede dictar la sentencia de adopción (arts. 316 et 317, Código Civil; Bertole y Torroba, 2018); es durante este período que las familias son generalmente evaluadas por su relación en el proceso de integración con el niño o niña. No obstante, los padres biológicos aún podrían recuperar sus derechos en relación con su hijo o hija y reintegrarlo durante el mismo período.

A pesar de la norma establecida de manera precisa, los observadores entrevistados indicaron, en 2017, que este plazo era a menudo ampliamente superado (meses, e incluso años de espera). En las decisiones, el derecho a la identidad es tan reconocido como el derecho a la protección en la determinación del interés superior del niño o niña; por lo tanto, a veces, sucede que el juez anule la recomendación profesional de adopción y decida dar prioridad a la preservación de los vínculos, valorando, según ellos, su naturaleza biológica. Si la decisión favorece la adopción, la identidad aún puede preservarse (derecho a conocer sus orígenes) al mantener ciertos contactos con la familia. En toda decisión, también debe tenerse en cuenta el derecho del niño o niña a dar a conocer su opinión sobre su acogimiento (según los criterios de edad y nivel de madurez). Además, para cualquier acogimiento, es necesario obtener su consentimiento cuando el niño o niña es mayor de 10 años¹⁷.

En general, se trata de una solución de acogida criticada por la incertidumbre que podría conllevar para el proyecto de vida permanente del niño o niña –a la vez, intentando asegurarle esta estabilidad– (Bertole y Torroba, 2018). Las mismas dudas sobre esta fórmula de adopción han sido expresadas en otras regiones del mundo con figuras de acogimiento, similares a una planificación concurrente (en particular en Quebec, Canadá; Pagé y Poirier, 2015; Châteauneuf y Lessard, 2015; y en Gran Bretaña; Selwyn, 2017): una fórmula "híbrida" de adopción, mediante la cual solicitantes motivados por una adopción aceptan, hasta la decisión del juez, convertirse en familia de acogida del niño o niña. Si bien esta opción pretende estabilizar al niño o niña al evitar entornos de acogida sucesivos hasta su adopción –o su reintegración familiar–, sigue siendo difícil en aquellos casos en los que la decisión se tarda años y que el niño o niña ya ha desarrollado un apego con su familia con fines de adopción, en particular cuando la decisión judicial tiene como efecto el retorno del niño o niña a su familia de origen después de mucho tiempo.



© Sebastian Buchhalter - Pixabay

¹⁷ Véase: www.jus.gov.ar/registro-aspirantes-con-fines-adoptivos.aspx.

Estimular la adopción apoyando a las familias

Según el Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos, si la adopción procede, la Dirección General (DNRUA) ofrece un Programa de Apoyo Técnico para los periodos de Vinculación, Guarda y Adopción, cuya finalidad es brindar apoyo a las nuevas familias durante el período de creación del vínculo. Sin embargo, los observadores en este ámbito advierten que esta tarea se suma a la ya sobrecargada labor de los profesionales en materia de protección durante sus mismos horarios, y que, por ello, a veces resulta imposible ofrecer tal apoyo.

Estos servicios siguen distribuidos inequitativamente entre las regiones; las zonas rurales resultan muy desatendidas en cuanto al acceso a una preparación y un seguimiento adecuados por parte de personal especializado, en el momento posterior a la adopción. Habría, en Argentina, varios profesionales deseando trabajar con familias adoptivas; sin embargo, ninguna instancia cuenta con la capacidad para ofrecerles una capacitación especializada o supervisión en relación con este tipo de trabajo. Por lo tanto, adquieren su experiencia "en terreno", además de su carga de trabajo en materia de protección. Las "escuelas para padres", consideradas como "iniciativa pionera", fueron fundadas a partir de la década de los años 1950 por la psicoanalista Eva Giberti, y se han desarrollado como talleres de reflexión durante el periodo pre-adoptivo (Foro de adopción). Una vez la adopción concedida, ningún servicio gubernamental es proporcionado. A partir del momento en el que el niño o niña egresa del sistema, generalmente, los padres adoptivos deben consultar a algún organismo o a un profesional que trabaje en el sistema privado o comunitario. Los "foros" o grupos

de adoptantes en periodo de espera existen desde hace más de 20 años en la provincia de Buenos Aires y constituyen un espacio de sensibilización a las implicaciones de la adopción y a las necesidades del niño o niña.

A pesar de estos incentivos, parece que solicitantes motivados terminan por abandonar el proceso porque la espera administrativa y judicial suele ser demasiado larga. También sucede que su proyecto es rechazado por algún juez, lo cual ellos vinculan con razones personales y arbitrarias (preferencia por las parejas casadas, prejuicios hacia las madres o padres solteros, preferencia por la preservación de los vínculos biológicos, etc.).

Al contrario, otros observan que habría que actuar de forma aún más prudente y tomar más tiempo –en cuanto a la evaluación de los solicitantes, que a veces es apresurada por el deseo de acogimiento del mayor número posible de niños y niñas–, pero deben prestar más atención a la preparación de los solicitantes para evitar una decisión de adopción basada en la urgencia o que no les permita comprender el alcance de las necesidades del niño o niña, entre ellas la de acceder a sus orígenes. Dicho de otro modo, se ha lamentado que las evaluaciones y el apoyo previo a la adopción sean demasiado limitados; por otra parte, buenas solicitudes podrían perderse en medio de las demoras administrativas y judiciales, que superan con creces los tiempos marcados por ley para ofrecer a los niños y niñas un proyecto de vida familiar.

Un número considerable de argentinos se han inscrito en el registro de adopciones en los últimos años: en 2016, el Ministerio de la Justicia y Derechos Humanos contaba con 5 700 familias inscritas en el registro de guarda con fines adoptivos. Sin embargo, al igual que en otros países, existe una discrepancia entre los deseos de los adoptantes, las características de los niños y niñas deseados y las de aquellos que son realmente declarados adoptables. Según la misma entidad, el 92% de los solicitantes solicitaban un niño o niña menor de un año; únicamente 1.3% de ellos aceptaba a un niño o niña mayor de 12 años; y el 75% no aceptaba a un niño o niña con problemas de salud o necesidades especiales¹⁸. Aquí también, prevalecen el discurso y la idealización de la parentalidad biológica y normativa, lo cual impide que los niños y niñas abandonados encuentren a una familia –en particular porque, como lo indica el informe del UNICEF (2016), la mayoría de los niños y niñas que necesitan una familia tienen entre seis y 12 años y han sufrido violencia y abusos. La discrepancia entre la representación que tienen algunos adoptantes y su situación plantea un límite a su posibilidad de asignación.

Asimismo, y en términos culturales, algunas observadoras locales señalaron que los argentinos creen mucho aún en los lazos biológicos y en conservarlos, a toda costa, que la desconfianza de la población hacia las instituciones en general sigue siendo importante a raíz de la dictadura y de otras crisis sociopolíticas, que sus malas experiencias (con denuncias de corrupción, una burocracia excesiva) pueden hacer que los adoptantes potenciales duden en recurrir al sistema público, incluso hasta el punto de arriesgarse a tramitar adopciones ilegales, privadas y a cambio de dinero, para evitar tener que lidiar con este sistema, afectando seriamente el derecho del niño o niña a su identidad. Además, al igual que en otros países, seguiría existiendo una percepción distorsionada en la población, la cual considera que la adopción es muy cara o muy complicada; esto limita los acercamientos para la adopción de niños y niñas.

Con el objetivo de incentivar esta práctica, el gobierno promueve la adopción de niños y niñas en su sitio web (sin identificarlos, pero proporcionando características que permitan a los adoptantes potenciales imaginarlos), con el fin de hacer saber al público que requieren de una adopción. También se está difundiendo la idea de que la adopción es una opción válida y positiva para construir o completar una familia. La promoción de la adopción de niños y niñas mayores, con necesidades especiales, también es parte de estos esfuerzos, entre ellos las animadas discusiones en las comunidades (charlas adoptivas) –un esfuerzo orientado a la sensibilización de los adoptantes potenciales–.

¹⁸ Véase: <http://www.caserosada.gob.ar/gobierno-informa/35838-como-adoptar-en-la-argentina-mas-de-cien-personas-participaron-de-las-charlas-orientativas>.

Retrato de las y los jóvenes acogidos en Argentina: Entrada tardía, inestabilidad e implicaciones relativas a la autonomía

En Argentina, la mayor parte de las y los jóvenes tenían entre seis y 12 años cuando ingresaron a una institución –es decir mucho más tarde que en los demás países analizados–. En contrapartida, ya no se trata entonces con tanta frecuencia de niños y niñas pequeños que “crecieron en el sistema”, sino de jóvenes que habrían vivido condiciones de violencia u otras adversidades durante mucho tiempo en sus familias de origen antes de llegar a los centros de atención residencial u otros hogares, en edad escolar.

En 2016¹⁹, UNICEF actualizó su panorama de los niños y niñas vulnerables del país y consignó una disminución bastante significativa en el número de niños y niñas sin apoyo familiar entre 2011 y 2014, de 14 675 a 9 219, es decir una reducción de 37%. En este periodo de tres años, sin embargo, la disminución varió mucho según la región (entre siete y 48% de reducción en el número de niños y niñas acogidos). Según el mismo informe de 2016, la mayor proporción de niños y niñas acogidos se encontraba en el grupo de seis a 12 años, y sigue aumentando (de 29% a 40%) desde 2011. Estas situaciones pueden reflejar una falta de detección temprana de situaciones de dificultades familiares graves, las cuales llevan a un empeoramiento tal que conlleva un acogimiento a esa edad. La proporción de los demás grupos etarios acogidos (menores de seis años y mayores de 13 años), sin embargo, ha disminuido. Las causas de separación familiar y de institucionalización en 2016 fueron principalmente la violencia y los malos tratos (53%), el abandono (23%) y el abuso sexual (19%).

Según DONCEL, una organización de defensa de los derechos de estas y estos jóvenes con la cual se llevó a cabo una entrevista, son las políticas las que a menudo los obligan a cambiar varias veces de institución durante su juventud, porque ya no cumplen con los criterios, porque se fugaron, etc. Así, resultan privados de toda oportunidad de construir vínculos duraderos que les permitan reanudar su desarrollo afectivo y su construcción identitaria, viéndose impedidos de preservar sus amistades y de establecer cierta continuidad en una vida ya fuertemente marcada por el abandono, las rupturas traumáticas y la violencia.

*“Como una persona se va creciendo... que crece con derechos... ¡crece con el derecho a crecer!”
(Participante)*

A pesar de que la legislación desalienta los acogimientos en instituciones y desea limitarlos en el tiempo, esta organización observa que, por el momento, este principio no se aplica suficientemente. La posibilidad de un acogimiento adoptivo para los niños y niñas sería considerada en escasas ocasiones; según ella, muchas y muchos jueces todavía toman sus decisiones con fundamento en estereotipos negativos hacia la adopción u otros, en vez de respetar su propia ley. Así pues, siguen recomendando la “tutela” y, por lo tanto, la institucionalización. Otra participante mencionó una “cultura de la tutela” en Argentina y el “padre” sigue siendo el Estado.

¹⁹ UNICEF (2016). Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. 235 págs.

“ (...) Me parece que hay una persistencia del sistema tutelar, institucional, histórico en Argentina que ha dado y sigue dando mucho lugar... Hay muchas instituciones que son religiosas, que son históricas en Argentina que se han ocupado del cuidado de los niños. Y mover esas estructuras, mover esa estructura ideológica, pensar en este cambio de paradigma (...) bueno no lo hacen (...) pues por falta de decisión del Estado (...) porque es evidente y además comprobado que no sólo se vulnera el derecho del niño a la convivencia familiar, sino que además los resultados de la vida institucional no son buenos.” (Participante)

Así, las soluciones se caracterizan por ser, con demasiada frecuencia, temporales para estos jóvenes, en vez de ofrecerles opciones de permanencia para su filiación, su desarrollo socioafectivo y su construcción identitaria. Puesto que ningún subsidio es concedido a los sistemas privados de acogimiento familiar, ello explica que muy pocos argentinos se sienten motivados a ejercer su “deber de solidaridad social” al acoger a uno de estos niños y niñas en su hogar cubriendo ellos todos los gastos. Esto contribuye a perpetuar el acogimiento en instituciones.

Según la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), una gran diversidad de familias de acogida han sido reconocidas en el país. No obstante, cumplen con una definición en común: el recurso a esta modalidad de acogida es una práctica que permite a un niño o niña acceder a un entorno familiar cuando su familia de origen no puede asumir los cuidados. La familia de acogida asume todos los cuidados del niño o niña, sin tener un vínculo de filiación con él o ella. Ejerce todas las obligaciones relativas a su educación y se compromete a respetar sus derechos, incluido el derecho a conocer su historia y proteger su identidad, de conformidad con los artículos 10 y 11 de la ley en materia de protección a la niñez (Ley 26.061; RELAF, 2020). La familia de acogida es considerada como una herramienta de protección integral del niño o niña, al igual que la adopción, pero sigue siendo una opción temporal. En principio, el niño o niña es acogido hasta que se den las condiciones para un posible retorno a su familia de origen. También existe un sistema de acogimiento por familiares. Tanto las personas adultas vinculadas biológicamente con el niño o niña como personas significativamente cercanas pero sin vínculo de sangre (amigos, vecinos) pueden acoger al niño o niña. Se da prioridad a estas opciones con el fin de mantener los vínculos tanto afectivos como identitarios del niño o niña; aunque también es posible acoger a un niño o niña con el cual no existe ningún vínculo.

En Argentina, las políticas de acogimiento son reguladas por la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la SENAF, pero el acogimiento familiar es reglamentado por los organismos provinciales²⁰. Estos organismos deben, además, comprometerse a facilitar la reintegración familiar del niño o niña o la preservación de los vínculos después del acogimiento, sea mediante la búsqueda, la localización o la obtención de informaciones sobre sus padres de origen (RELAF). En principio, la familia de acogida es, por lo tanto, una medida "excepcional", que no debería sustituir a la familia de origen, y debe ser revisada periódicamente.

En términos de las instituciones, la legislación da prioridad a la familia de acogida, en particular para los niños y niñas menores de tres años. Según RELAF, no existe una categorización de familia de acogida específica para los niños y niñas con necesidades especiales, aunque existan. Asimismo, la falta de preparación de todas estas familias también es un reto, aunque son evaluadas por profesionales antes de asumir este rol. No obstante, un modelo de preparación para el acogimiento parece beneficiarse de difusión para que los profesionales hagan uso de él (Familias Cuidadoras de Jorge Giglio). Cada programa estaría aplicando sus propios mecanismos de evaluación y de apoyo a las familias de acogida. Para RELAF, si bien varios desarrollos han tenido lugar para mejorar el modelo de acogimiento familiar y para adaptarlo a las necesidades diversas de los niños y niñas, y aunque exista en Argentina una cultura de acogimiento "informal" de los niños y niñas en sus comunidades, un obstáculo considerable sigue siendo la falta de decisión política que permitiría su formalización y un recurso sistemático

a esta modalidad: cuando un niño o niña no cuenta con cuidados familiares o es encontrado, la institucionalización sigue siendo el recurso mayoritario.

Tanto UNICEF como otros actores entrevistados en el marco del presente estudio han emitido críticas en relación con los escasos esfuerzos de reintegración familiar en un contexto de protección (familia ampliada), de adopción o cualquier otra acción cuando las y los jóvenes son acogidos en alguna institución. Efectivamente, los que egresan de las instituciones lo hacen principalmente regresando a su familia de origen (68%), pero sin que los problemas de malos tratos siempre sean del todo resueltos; por otra parte, egresan de los hogares cuando alcanzan la mayoría de edad (por razones legales; 20% de ellos). En realidad, muy pocos tienen acceso a la adopción (sólo 8%). UNICEF (2016), que informa sobre estas cifras, comenta que la nueva norma para limitar la duración del proceso de toma de decisiones judiciales (Código Civil y Comercial, 2015) aún tiene que mostrar resultados y debe ser aplicada en coordinación con los organismos del Poder Ejecutivo argentino para alcanzar las metas.

²⁰ Tal y como lo señala la Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual organiza la protección de los niños y niñas en tres niveles: federal, provincial y municipal.

UNICEF (2016) también señala que la protección brindada a los niños y niñas todavía está lejos de ser equitativa a nivel de país; como suele ocurrir, los determinantes sociales tienen un impacto. Varía según las condiciones sociales de su familia y su lugar de residencia en Argentina. Tanto las garantías legales como la atención, la calidad de las intervenciones, los sistemas normativos y las culturas organizacionales varían considerablemente de una región a otra en el país. Señala que, en algunos casos, las nuevas normas son compartidas con el personal mientras que en otros no; asimismo, indica que la separación de los registros de adopción entre el sistema administrativo y el judicial –en vez de consistir en un registro único como debería ser el caso con el registro nacional– complica la transmisión de la información, la aplicación y la orientación de las nuevas políticas de acceso a la adopción. Otro obstáculo planteado es cuando los funcionarios no aplican los derechos de los niños y niñas, insistiendo en regresarlo a la familia en casos de malos tratos, en vez de recurrir a otras opciones de acogimiento por la familia ampliada o la comunidad.

Por último, la misma organización señala que la protección de los derechos de los niños y niñas sin apoyo familiar no es, actualmente, una prioridad del Estado argentino, en particular porque aún permite la existencia de sistemas que califica como desarticulados, privados y no controlados. Incluso cuando son públicos, no son adecuadamente supervisados, ni están capacitados para atender a los niños y niñas abandonados y victimizados. Otra variable que complica la aplicación uniforme de las políticas es que Argentina está compuesta por provincias, y cada una cuenta con su propia legislación en materia de protección a la niñez, la cual debe aplicar los principios generales de

la ley nacional. En todos estos casos, al menos tres niveles de gobierno pueden intervenir en estas situaciones (municipal, provincial y nacional); a los cuales se suman los complicados acercamientos intersectoriales (públicos, privados, caritativos) entre los actores dedicados a las y los jóvenes sin apoyo familiar. Aquí existe, por lo tanto, una complejidad estructural adicional en este caso, que puede dificultar considerablemente la difusión, la aplicación de una ley, así como la asignación de recursos bien coordinados para efectuar los cambios.

Esfuerzos de desinstitutionalización, de descentralización y de prevención

“El límite del modelo institucional de cuidado...no puede emular el modelo familiar de cuidado. No puede, por definición.” (Participante)

Cuando resulta imposible el acogimiento del niño o niña en un entorno familiar, y dado que el recurso a la institucionalización hasta la mayoría de edad sigue siendo muy común, se han creado e implementado programas de transición hacia la autonomía con el fin de facilitar el egreso de las instituciones, entre ellos el de Doncel²¹, la única organización de la sociedad civil que acompaña a las y los jóvenes al egresar de su prolongado acogimiento en un hogar y después, a veces, durante sus años 20. Según sus observaciones, al momento de su egreso, las y los jóvenes son, a menudo, “echados a la calle”, sin haber adquirido autonomía, y sin que la institución los haya preparado para esa gran «libertad» que les atribuye el egreso del sistema. El acogimiento a largo plazo plantea el problema de la privación de libertades y la falta de oportunidades para que las y los jóvenes aprendan a ejercerlas, al mantener prácticas “homogeneizadoras” que no toman en cuenta las necesidades de cada joven:

²¹ Véase: <https://doncel.org.ar>.

“El sistema de cuidado tiene que dar oportunidades a los niños y adolescentes para ir a ejercer sus libertades...” (Participante)

Efectivamente, según una representante de la organización, existe la cultura de la “no confianza” en las fortalezas y capacidades de estos y estas jóvenes en el día a día, así como una distorsión de la idea del cuidado, incluso entre el personal adulto que cuida de ellos en los hogares y que son sus únicas figuras significativas: “no saben, no pueden”. Sigue habiendo mucho miedo a dejarles actuar, a ofrecerles más autonomía, por ejemplo, para tomar el transporte colectivo solos. No solo la institucionalización y la ausencia de acceso a un estatus infringen su derecho a una continuidad identitaria, sino que estos y estas jóvenes que crecen en estas circunstancias desarrollan una percepción muy limitada y negativa de sí mismos:

“Una idea de que no van a saber, no van a poder, no son suficientemente responsables... Se van cortando todas las libertades que pueden tener todos los adolescentes...” (Participante)

Este es el discurso que se escucha con frecuencia en los talleres de capacitación para el personal institucional –es decir la firme creencia de que no vale la pena brindar oportunidades de aprendizaje, fomentar el éxito, ni asignar responsabilidades– puesto que consideran que estas y estos jóvenes abandonados son incapaces de aprender, que no tienen interés, y así justifican el hecho de mantenerlos en un marco autoritario, encerrados y sin autonomía. Esto concuerda con la idea sostenida por varios autores latinoamericanos, quienes manifiestan que la infancia en tanto construcción social está teñida, al mismo tiempo, por la representación de los sujetos vulnerables que hay que proteger, como por los “problemas” que hay que controlar (Villalta, 2013).

Al igual que en otros países de América Latina, en Argentina también el personal institucional se encuentra en el nivel más bajo en términos salariales y profesionales; no cuenta con una capacitación básica que le permita comprender y acompañar mejor a estas y estos jóvenes. En los hogares privados y regionales, tampoco suele haber recursos profesionales (en psicología, trabajo social, educación) para asistir al personal en su trabajo. Parece que no existe o que hay poca supervisión o inspección de estos hogares por parte de las autoridades, sumado a que la Ley 26.061 se incorpora y aplica a nivel provincial, es decir de manera descentralizada, y de manera distinta según los recursos disponibles.

Descentralizar, estandarizando las prácticas de calidad

Todos los informes y observadores mencionan la importancia de descentralizar la aplicación de la ley en materia de protección integral (Ley 26.061) en las 23 provincias, pero armonizando su capacitación; en particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que reúne a la gran mayoría de los niños y niñas sin apoyo familiar, es decir 45,3% (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2015, pág. 20). Según los observadores, el proceso de descentralización de la Ley a las provincias y el fortalecimiento de los órganos administrativos también están asociados al cambio deseado. Cada región cuenta con su propio organismo gubernamental responsable de aplicar la Ley en materia de protección integral en su territorio. Sin embargo, el número y el tipo de los llamados servicios “descentralizados” variaría mucho de una región a otra (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2015, pág. 18). Además, la descentralización no solo ofrece ventajas: dificulta el establecimiento de políticas de servicios armonizados que atiendan a todos los niños y niñas en igualdad de derechos, a ser acompañados



© Herney Gómez - Pixabay

y defendidos, cuando cada provincia puede implementar lo que decida.

No existe, por lo tanto, una sistematización en la aplicación de la Ley, ni en la disponibilidad de programas de apoyo para la autonomía de las y los jóvenes. Por ejemplo, aquellas y aquellos que forman parte del programa de DONCEL se verán beneficiados por un apoyo al ingresar y durante la transición a la edad adulta, mediante un pequeño subsidio pagado en función de un acuerdo negociado con el gobierno en virtud de un programa de empleabilidad (aceptado en la Ley 27.364 de Egreso de 2017, la cual, a demás establecía la igualdad entre los derechos de las y los jóvenes acogidos y aquellos que viven con su familia). Aquellas y aquellos que no forman parte del Programa de acompañamiento a jóvenes sin cuidados parentales establecido, sin embargo, no estaban protegidos al momento del estudio. La organización Doncel fue impulsora de dicha Ley.

Como en todas partes, los actores mencionan la prevención, la necesidad de aplicar medidas preventivas ante las dificultades familiares graves y las separaciones traumáticas, en relación con el concepto de protección integral. El medio de prevención más común hasta la fecha ha sido la intervención familiar, que pretende apoyar a los padres con sus responsabilidades de cuidado de sus hijos e hijas. No obstante, pocas provincias identifican el apoyo socioeconómico a las familias como el factor principal (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, 2015), aunque fundamental en la protección de la identidad del niño o niña en sus relaciones familiares.

Para otros actores, la verdadera prevención que aún se encontraría desatendida por el gobierno argentino, debería concretarse, en primer lugar, en políticas sociales: otorgando acceso a la anticoncepción y al aborto²² para las adolescentes y mujeres jóvenes que se encuentren solas con un embarazo no deseado; el apoyo económico a las madres solteras a cargo de sus hijos e hijas, para que no se vean ante una obligación de abandono. Para ellas, esto es lo que ha perpetuado, ante todo, el ciclo de abandono-institucionalización de los niños y niñas desde siempre. Así, se podría prevenir la privación de su identidad.

En términos generales, los observadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF (2015), al igual que otros, vinculan cualquier cambio en el ámbito de los derechos de los niños y niñas sin apoyo familiar con una mejor articulación entre los organismos públicos, la descentralización de los servicios de protección a nivel administrativo y financiero, la capacitación de los organismos y hogares, y el fortalecimiento de las facultades administrativas, así como un mejor funcionamiento intersectorial de los programas del Estado y comunitarios, preventivos y curativos. Según UNICEF, la intensificación y el apoyo a los programas de prevención han permitido reducir el recurso a medidas judiciales de emergencia, que son la principal causa de separación familiar. Sin embargo, la adopción sigue siendo problemática según los autores, debido a una "disociación" de los poderes jurídicos y administrativos que persisten en varias regiones. Si bien se aborda como un "último recurso", la adopción sigue siendo considerada como una alternativa esencial que debe promoverse en la estrategia nacional de desinstitucionalización.

²² El aborto está permitido en el país bajo ciertas condiciones desde diciembre de 2020, a pesar de los debates que persisten sobre el tema. Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55482291>.



©Lalo Goldblat - Pixabay





Discusión

Los elementos transversales
de la adopción en los países
sudamericanos estudiados



Este estudio ha permitido la identificación de elementos comunes que restringen la protección de los derechos de los niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad debido a la pérdida de sus vínculos familiares. Estos se enmarcan en varios niveles sistémicos, en la relación entre los actores, en la organización de las acciones dirigidas a garantizar la aplicación de las distintas reformas, y en las tendencias culturales muy arraigadas que marcan los discursos, y luego la manera de tomar en cuenta estas situaciones frágiles y complejas. Se ha podido observar que cada país cuenta con su contexto histórico, jurídico y social muy particular, lo cual hace que varíe el acceso de los niños y niñas a un entorno familiar protector y garante de su derecho a la identidad.

En conclusión, se hará énfasis en los factores que, en los análisis, han marcado las transformaciones actuales de los sistemas de acogimiento en estos países, dejando entrever también áreas de mejora en los próximos años.

Disminución de las adopciones internacionales sin el correspondiente desarrollo de un sistema de acogimiento local

En todos estos países, el hecho de que se haya producido un cese o una disminución significativa de la AI en los últimos 20 años no implica necesariamente o automáticamente un aumento de las adopciones locales. Este avance, sin embargo, ha tenido lugar en algunos países (Colombia, Chile, Perú), pero después de varios años de puesta en práctica de medidas para fomentarla por parte de los gobiernos, a veces de forma concertada con los organismos comunitarios. Subyacente y esencial, el desarrollo de una cultura positiva de la adopción toma tiempo, en particular los esfuerzos de reivindicación y de promoción comunitaria por parte de los organismos de la sociedad civil y religiosos. Los esfuerzos de coordinación, diálogo y concertación entre las Autoridades Centrales y estos actores ya han empezado a generar resultados, mientras que la falta de apoyo a los organismos y su aislamiento en cuanto a los recursos institucionales fueron calificados como obstáculos mayores a la mejora de las situaciones de los niños y niñas.

Así, estos países de origen del Sur han recurrido en menor medida a la solución de AI, en relación con estos esfuerzos: podría interpretarse como una señal de éxito en su respeto por el principio de doble subsidiariedad, pilar del Convenio de La Haya de 1993. No obstante, los actores en el terreno lamentan que, a veces, el cambio se haya realizado con demasiada rapidez y sin garantizar las condiciones suficientes para respetar el interés superior de los niños y niñas. Estos vacíos se han ubicado en distintos niveles en el continuo del acogimiento de niños y niñas abandonados y descuidados o víctimas de maltrato familiar. Así, varios niños y niñas han visto sus derechos fundamentales vulnerados, al no beneficiarse de los cuidados y un acogimiento necesarios y esenciales para su desarrollo integral, y permanecen institucionalizados a pesar de las reformas a gran escala que promueven sus derechos. Esto deja pensar que las "moratorias" o decisiones de cese de las AI deberían ser más escalonadas, garantizando, ante todo, entornos alternativos de acogimiento de tipo familiar. Asimismo, el hecho de no proceder a la determinación de un estatus legal, identitario, para cada niño o niña no hace realmente justicia a la primera intención del principio de doble subsidiariedad: garantizar una continuidad identitaria. Finalmente, persiste la dificultad para las familias indígenas de acceder a los registros civiles para registrar a sus hijos e hijas, lo cual llega a cuestionar el respeto por la continuidad de los orígenes culturales y lingüísticos en su caso, incluso en los casos de adopción local²³.

Sistemas de protección débiles y ausencia de políticas de desarrollo integral para los niños y niñas

La raíz de la problemática observada en todos los casos: las familias cuentan con un acceso insuficiente a la protección social, tanto del Estado como comunitaria, y permanecen entonces en una situación precaria, de vulnerabilidad importante. El sistema no identifica a las familias más necesitadas de apoyo sino hasta que haya habido una vulneración repetitiva de los derechos de los niños y niñas, y que ya hayan ocurrido un abandono o malos tratos. Los profesionales de los sistemas de protección deben entonces hacer frente a situaciones altamente complejas con escasos recursos (económicos, humanos, de capacitación y de supervisión). La falta de inversión de los Estados, sumada a la ausencia de políticas de desarrollo integral de la infancia, tienen un impacto sobre la calidad de vida de las familias, la calidad de los servicios preventivos disponibles y, en última instancia, sobre los derechos de los niños y niñas, puesto que todo permanece a nivel de principios, sin ley que establezca un marco para su aplicación. Este estado de la situación contraviene las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009), las cuales promueven la prevención de la separación de las familias y el respeto por los principios de "necesidad" y de "idoneidad" de la medida.

²³ Tal y como lo prevé el artículo 20.3 de la CDN.

Varios de los países de origen estudiados han adoptado una lógica neoliberal en su forma de gobierno, delegando casi toda su responsabilidad de protección y de prevención al sector religioso, caritativo o privado. Desde una lógica de subsidiaridad el Estado, las inversiones continúan centrándose en una atención de carácter curativo y, por lo tanto, no logran reparar todos los platos rotos en los servicios de protección. Estos últimos, a su vez, están muy mal equipados para ofrecer la intensidad y la calidad de servicios necesarios para estos niños y niñas. Los niños y niñas que no pueden ser reunificados con su familia, porque fueron abandonados, descuidados o víctimas de situaciones familiares que no pueden ser mejoradas a corto plazo, permanecen, en su mayoría, sin estatus, sin protección, sin proyecto de vida alternativo. Al respecto, a pesar de las reformas en materia de adopción local, los mecanismos burocráticos, jurídicos e intersectoriales son tan complejos y lentos que muy pocos de ellos llegan a concretarse; hasta tal punto que, en cada país, la mayor parte de estos niños y niñas alcanzan la mayoría de edad estando aún institucionalizados y con sus derechos vulnerados.

Los participantes indicaron claramente que varios factores ideológicos subyacentes a estas culturas también contribuían a este estado de la situación: la persistencia de la idealización del vínculo biológico (sin por ello promover los vínculos basados en la identidad); el trauma colectivo asociado a las numerosas apropiaciones de niños y niñas y a los abusos del Estado en el pasado reciente; una cultura de tutela y

desvalorización de las y los jóvenes que no corresponden a las expectativas (incluidos aquellos con necesidades especiales). Al mismo tiempo, mesas de diálogo (en Perú) y los vínculos desarrollados entre los servicios de adopción institucionales, las asociaciones y los investigadores (en particular, en Chile) permiten matizar las percepciones y trabajar juntos en intervenciones de acogimiento adoptivo más respetuosas de los distintos derechos de los niños y niñas.

Esto responde a otro factor mencionado con frecuencia por los participantes: la fragmentación entre los sectores de la atención a la niñez y las dificultades para conseguir que los servicios se comuniquen y colaboren. Ya sea entre sectores (prevención-protección, protección-adopción), entre regiones centrales y remotas, o entre profesionales (sociales, administrativos y judiciales); entre el sector público y el privado, esta falta de unidad y de diálogo debilita el acogimiento de estos niños y niñas. Los actores encontrados hacen énfasis en la necesidad de que los gobiernos inviertan de forma masiva y definitiva para financiar los servicios, pero más allá de las cuestiones presupuestarias, que asuman un rol de coordinación, de distribución de recursos y de capacitación de los profesionales, con una inversión en el apoyo a las familias (de origen y adoptivas). Estos esfuerzos han empezado a emprenderse, aunque no de forma generalizada, a través de asociaciones, colaboraciones entre determinados ámbitos, mediante alianzas profesionales o con los hogares.

Finalmente, persisten en todos estos países una fragilidad sistémica en la falta de disponibilidad de entornos alternativos a las instituciones y a la adopción, extremos que incluyen ambos elementos, debilitando los derechos de los niños y niñas (a crecer en una familia, a acceder a su identidad de origen). Las familias de acogida permanentes, incluidas las familias de acogida con fines de adopción (planificación concurrente o “*concurrent planning*”) brillan por su ausencia, a excepción de algunos proyectos dirigidos por el sector privado o programas poco desarrollados. El objetivo de estas familias es ofrecer una seguridad inmediata y estabilidad al niño o niña en proceso de reintegración familiar, al evitar el recurso a las instituciones como entorno de vida. Además, cuando la decisión sea que la adopción redundaría en su interés superior, este modelo impide alterar nuevamente al niño o niña acogido por una familia de acogida y permitirle integrarse, de forma permanente, en la misma familia que se convierte entonces en adoptiva²⁴. No obstante, el recurso a esta modalidad de acogimiento adoptivo puede resultar problemático en algunos países, en los que el acogimiento familiar aún es casi inexistente, pudiendo llevar a una “vía paralela” para evadir los procedimientos de adopción, más complejos, y así facilitar el acceso a esta última. Así, los planes de intervención, cuando los haya, buscan, o la reintegración familiar (con pocas posibilidades en muchos casos, o poco apoyada por servicios especializados que permitan abordar el trauma vivido), o la adopción. Estos se benefician de un apoyo limitado mediante el análisis minucioso de las necesidades e intereses individualizados de la situación de cada niño o niña.

La reunificación puede implicar un riesgo de revulneración de sus derechos por la repetición de malos tratos, pero la adopción conlleva una ruptura total de los vínculos (los efectos de la adopción siendo plena en todos estos casos estudiados). ¿Qué opción seleccionar para evitar otra vulneración de los derechos de los niños y niñas? Esto deja poco margen de maniobra, por ejemplo, para los niños y niñas que podrían aún beneficiarse de mantener algunos vínculos con su familia o comunidad de origen, disfrutando, al mismo tiempo, de la garantía de cuidados de calidad y de la continuidad de vínculos afectivos seguros, hasta y más allá de la mayoría de edad. Entre las soluciones propuestas se encuentra una mejor sensibilización de los actores a la evaluación y determinación del interés superior del niño o niña, con fundamento en criterios objetivos que tomen en cuenta la situación y las necesidades individuales de cada niño o niña²⁵.



© Romina Veliz - Unsplash

24 Al respecto, véase el modelo de “concurrent planning” de Inglaterra y el programa de “banco mixto” en Quebec, Canadá, disponible desde los años 1980 en el ámbito de la protección a la niñez (Pagé y Poirier, 2015; Selwyn, 2017).

25 Al respecto, véanse las directrices de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (actualizadas en 2021); disponibles en: <https://www.refworld.org/pdfid/5c18d7254.pdf>.

La cuestión de seguir con las AI, y, a la vez, proteger sistemáticamente el interés superior del niño o niña, sigue siendo fuente de cuestionamiento. Esta solución –de último recurso, a lo cual se comprometieron todos los países al sumarse al Convenio de La Haya de 1993 y a su principio de doble subsidiariedad– no debe significar un ahorro en el desarrollo de políticas y acciones de protección adecuadas, accesibles, ni en la inversión dirigida a un sistema de prevención de las dificultades familiares graves. Las decisiones sobre el futuro de un niño o niña deberían, desde el punto de vista de todos, estar sujetas a evaluaciones a veces más rigurosas y/o mejor concertadas, y no depender del poder discrecional e ideológico de ciertos jueces o partes interesadas. El mantenimiento de los vínculos y la continuidad de la identidad del niño o niña no deben confundirse con una superioridad, no demostrada, de los vínculos de sangre.

En resumen, es necesario, ahora más que nunca, fortalecer el paso de los principios del Convenio de la Haya de 1993 a la acción. Pese que muchos de los países intentan alinearse rápidamente con dichos principios, este estudio demuestra el carácter esencial de los esfuerzos conjuntos para garantizar las condiciones adecuadas para su implementación más allá del mero sistema de adopción, sino de protección a la niñez; en particular en cuanto al respeto por el principio de subsidiariedad.

El presente análisis, estructurado por la noción de campo social (Bourdieu, 1980), también quiso tomar en cuenta la construcción de narrativas sobre el niño o niña vulnerable y la adopción en un espacio social determinado: el de América del Sur. En la historia de un campo social, uno se encuentra ante momentos cruciales, que permiten grandes transformaciones: el periodo actual representa bien este fenómeno. Estas transformaciones se ven afectadas por poderes asimétricos, por luchas por el reconocimiento entre actores y entre sectores (administrativos, clínicos, asociativos, y legislativos). El gran desequilibrio en la asignación de recursos, así como la falta de inversión del Estado o la necesidad de reasignar esta inversión, intensifican el efecto de los problemas sociales para los niños y niñas, y las colaboraciones.

Más allá de los factores explicativos más superficiales (hechos, decisiones, principios enunciados, etc.), hay que tomar en cuenta toda la dinámica de fondo que opera en estos entornos socioprofesionales. Esto es así en cada uno de los países –y no se limita a la región sudamericana, por supuesto– mientras que cada uno de ellos tiene su propia historia social y cultural, sus representaciones distintas de la niñez y del rol de los actores en la mejora de su situación.

¿Cómo abordar, a fin de cuentas, los orígenes del niño o niña?

Es como si las necesidades de desarrollo de los niños y niñas se encontraran compartimentalizados, cuando son esenciales los unos para los otros: la necesidad de crecer en seguridad en un entorno afectivo estable, familiar, no puede dissociarse de la necesidad identitaria, de poder rastrear el hilo de su existencia, de saber de dónde uno proviene culturalmente y de poder rastrear la historia de sus vínculos y el porqué de su ruptura o distanciamiento. El principio del interés superior es reiterado constantemente en las nuevas normas en materia de adopción en estos países – anteriormente de origen– y buscan reflejar el espíritu de la CDN y del Convenio de La Haya de 1993. Sin embargo, estos lo ponen en práctica de forma demasiado fragmentada, sea por ideología (dando prioridad a un interés más que a otro), o por falta de alternativas intermedias de acogimiento que pudieran responder a todas estas necesidades al mismo tiempo. Ahora bien, la adopción, sea local o internacional, únicamente se plantea en términos de una ruptura total de los vínculos. Su efecto jurídico pleno no logra proteger el derecho a la identidad cultural, ni promover el mantenimiento, o incluso el conocimiento, de los vínculos familiares de origen. Ninguna alternativa está prevista, como lo pudiera ser la adopción abierta con la preservación de contactos, o la adopción simple que reconoce, al menos jurídicamente, la existencia de una primera filiación. Algunos otros países en la región han iniciado debates sobre estas opciones, en particular sobre el contacto post-adoptivo con la familia de origen, sea en la legislación o en la práctica.

Escoger un derecho en vez de otro es desgarrador para cualquier niño o niña; se trata, de hecho, de una ausencia de opciones dirigida por sistemas que aún funcionan, a pesar de todas estas reformas, en un espíritu linear, binario, de decisiones extremas más que orientadas en la complejidad del desarrollo del niño o niña. Así, se puede pensar, dado que las situaciones son tomadas de forma tan tardía en el proceso de vulnerabilidad, que la prevención ya es una opción del pasado, inaccesible, y que las necesidades de estos niños y niñas, abandonados, encontrados o retirados por malos tratos de una gravedad deslumbrante, interpelan, en primer lugar, a las autoridades en relación con la necesidad de seguridad. Desde esta perspectiva, el derecho a la identidad aparece como un elemento más bien secundario, incluso simbólico, aunque sea el fundamento de la existencia social, jurídica y psicológica del niño o niña como persona, como ciudadano o ciudadana.



© Kolibri5 - Pixabay

Bibliografía

La situación actual de los países de origen ante los cambios legislativos en materia de adopción internacional

Roby, J. L. e Ife, J. (2009). Human rights, politics, and intercountry adoption: An examination of two sending countries. *International Social Work*, 52 (5), 661-671.

Rotabi, K. S. y Gibbons, J. L. (2012). Does the Hague Convention on Intercountry Adoption adequately protect orphaned and vulnerable children and their families? *Journal of Child and Family Studies*, 21 (1), 106-119.

Selman, P. (2018). Africa: The "new" frontier for international adoption or the "final frontier"? Ponencia en la Sexta Conferencia Internacional sobre Investigación en Adopción (ICAR6), Montreal, Canadá.

Piché, A. M. y Vargas Diaz, R. (2019). Enjeux actuels des pratiques en adoption internationale au Québec: narratifs de professionnels spécialistes. *Intervention*, no. 150. Págs. 61-72.

San Román, B. y Rotabi, K. S. (2019). Rescue, red tape, child abduction, illicit adoptions, and discourse: Intercountry adoption attitudes in Spain. *International Social Work*, 62 (1), 198-211.

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2016). *Cuidado de niños pequeños. Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización*. 78 págs.

Selman, P. (2009). The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century. *International Social Work*, 52 (5), 575-594.

Rojas Villagra, L. (Coord.). (2015). *Neoliberalismo en América Latina: Crisis, tendencias y alternativas*. BASE y CLACSO.

Salazar La Torre, C. et al. (2011) *Análisis de la situación actual de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres y en riesgo de perderlo*. Informe. Aldeas Infantiles SOS Bolivia, 245 págs.

Bourdieu, P. (1980). *Questions de sociologie*. París, Francia: Éditions de Minuit.

Ouellette, F. R. (2005). Le champ de l'adoption, ses acteurs et ses enjeux. *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, 35 (2), 377-405.

Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris, Francia: La Découverte.

Metodología

Corbin, J. y Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. 3rd edition. Londres, Reino Unido: Sage Publications.

Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory*. Londres, Reino Unido: Sage Publications.

Colombia: Un difícil giro hacia la adopción local

Baglietto, C. y Piché, A-M. (diciembre de 2017). Colombia: Marco normativo y contexto actual de la adopción. Boletín Mensual del SSI/CIR, no. 217.

Brakman, S. V. (2019). The Principle of Subsidiarity in the Hague Convention on Intercountry Adoption: A Philosophical Analysis. *Ethics et International Affairs*, 33 (2), 207-230.

Chicoine, J. F., Germain, P. y Lemieux, J. (2012). Adoption internationale, familles et enfants dits « à besoins spéciaux ». *Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseaux*, (2), 155-183.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). Dirección de Protección. Subdirección de Adopciones.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). *Estadísticas*.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2019). *Estadísticas*. Subdirección de Adopciones. Programa de adopción. 16 págs.

La Casa de la Madre y el Niño.

Ley 1098. Código de la Infancia y la Adolescencia. 2006. Congreso de la República, Colombia.

Ley 1878. Modificaciones al Código de la Infancia y la Adolescencia. 2018. Congreso de la República, Colombia.

Ouellette, F. R. y Saint-Pierre, J. (2008). La quête des origines en adoption internationale. *Informations sociales*, (2), 84-91.

Piché, A-M. (2011). La construction sociale de la relation adoptive: expériences parentales de l'adoption d'enfants grands à l'international. Disertación de Doctorado. Universidad de McGill.

UNICEF (2020). *Situación de la Infancia*.

Chile: Una nueva ley en materia de adopción en un sistema dividido

Bacchiddu, G. (2016). La chilenización del propio entorno. Identidad y objetos en la vida de adoptados chilenos en Cerdeña, Italia. En: Salvo-Agoglia, I. (Ed.). *Adopciones en Chile: Políticas, intervenciones e investigación*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Castillo-Gallardo, P. E. y González-Celis, A. (2015). Infancia, dictadura y resistencia: Hijos e hijas de la izquierda chilena (1973-1989). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (2), 907-921.

Fundación San José (2015). El tiempo de los niños: Tensiones y desafíos ante una nueva ley de adopción en Chile.

Galleguillos, M. F. (2015). Adopción: Interés superior del niño/a versus enfoque biologicista. En: Fernández, P., Lara, A., Oltra, S. y Riquelme, P. (Comps.). *Infancias, Familias y Estado*. Págs. 87- 100. Santiago de Chile, Chile: Ediciones UCSH.

Galleguillos, M.F. y Jaque, N. (2017). Hacia la construcción de un sistema nacional de adopción. En: Salvo-Agoglia, I. (Ed.). *Adopciones en Chile: Políticas, intervenciones e investigación*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

García-Quiroga, M. G. y Hamilton-Giachritsis, C. (2014). "In the name of the children": Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges. *Children and Youth Services Review*, 44, 422-430.

Informe de la comisión especial investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (SENAME) (Informe Jeldres), 2014.

Ley 19.620. Dicta normas sobre adopción de menores. 1999. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile.

Ley 20.032. Regula el régimen de aportes financieros del Estado a los colaboradores acreditados. 2005; 2019. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Pedro-Viejo, A. B. (2012). Adopciones especiales: ¿niños especiales para familias especiales? *Papeles del psicólogo*, 33 (3), 211-220.

Salvo-Agoglia, I. (Ed.) (2017). *Adopciones en Chile: Políticas, intervenciones e investigación*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Salvo Agoglia, I. y Marre, D. (2020). Children forever : The search for origins among Chilean adults who were adopted. *Child et Family Social Work*, 25 (1), 127-134.

Selman, P. (2009). The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century. *International Social Work*, 52 (5), 575-594.

Selman, P. (2012). Tendencias globales en adopción internacional: ¿en el "interés superior de la infancia"? *Scripta Nova XVI*, 395 (21), 1-XX y 1-XX.011

Servicio Nacional de Menores (2018). Anuario estadístico institucional. Chile: SENAME.

SENAME (2005). Balance de gestión integral – Año 2005.

SENAME (2020). Anuario estadístico 2020.

UNICEF (2020). Legislación y derechos de la infancia.

Perú: El desarrollo de un nuevo sistema de adopción

Congreso de la República (2015). Procedimientos de adopción en el Perú. Informe de investigación 98/2014-2015.

Decreto de urgencia no. 001-2020 que modifica el Decreto Legislativo no. 1297, Decreto Legislativo para la protección de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. 2020. Poder Ejecutivo. El Peruano. Martes 7 de enero de 2020.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. 455 páginas.

Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar en convenio con Buckner Perú (2012). *Experiencia desarrollada por INABIF y Buckner Perú para garantizar el derecho de vivir en familia de los niños niñas y adolescentes. Informe de sistematización*. Lima, Perú.

Instituto Nacional de Estadística e Informática y UNICEF. (2008). *Estado de la Niñez en el Perú*. 192 páginas.

Leinaweaver, J. B. (2008). *The circulation of children: Kinship, adoption, and morality in Andean Peru*. Durham, EE.UU.: Duke University Press.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2020). Estadísticas 2020. Niñas, niños y adolescentes adoptados/as a nivel nacional.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019).

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019a). Estadísticas 2020. Niñas, niños y adolescentes adoptados/as según origen de la familia.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (PNAIA 2021).

Comisión Multisectorial Permanente (2017). VI Informe anual de avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia PNAIA 2012-2021.

Ley No. 30362. Ley que eleva a rango de ley el Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021. 2015.

Reuben, W. y Cuenca, R. (2009). *El estado de la indocumentación infantil en el Perú. Hallazgos y propuestas de política*. Lima, Perú: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

Selman, P. (2011). Intercountry adoption after the Haiti earthquake: Rescue or robbery? *Adoption et Fostering*, 35 (4), 41-49.

Selman, P. (2012). Tendencias globales en adopción internacional: ¿en el "interés superior de la infancia"? *Scripta Nova XVI*, 395 (21), 1-XX.011.

Shonkoff, J. P. et al. (2012). The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress. *Pediatrics*, 129 (1), e232-e246.

Bolivia: Crear una cultura de la adopción y de los derechos de los niños y niñas

Affaires mondiales Canada (2020). Résultats dans le monde — Bolivie. Gouvernement du Canada.

Aldeas Infantiles SOS Bolivia (2017). Cada Niño y Niña cuenta: Situación de derechos de los niños y niñas que perdieron el cuidado familiar o están en riesgo de perderlo.

Caritas Bolivia (2014). Des familles d'accueil prennent en charge des enfants abandonnés.

Fuentes, F., Boéchat, H. y Northcott, F. (2012). *Investigating the grey zones of intercountry adoption*. In : *International reference centre for the rights of children deprived of their family*. Ginebra, Suiza: Servicio Social Internacional.

Ley 2026. Código del Niño, Niña y Adolescente. 2012 (actualizada mediante Ley 548, 2014). Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ministerio de Justicia (2017). Protocolo de adopción nacional. Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ministerio de Comunicación (2019). *Promulgan ley para garantizar el derecho a la familia de la niñez boliviana en situación de abandono*. 12 de abril 2019. Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

HCCH (1993). Convenio de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.

HCCH (2020). The Apostille Convention enters into force for Bolivia.

Niños abandonados. *La Razón*. 2018.

Ley 1168. Ley de abreviación procesal para garantizar la restitución del derecho humano a la familia de niñas, niños y adolescentes. 2019. Cámara de Diputados.

Más del 50 % de los niños en orfanatos llegaron por maltrato o abandono. *Los Tiempos*. 6 de septiembre de 2018.

Piché, A-M. (2015). Bolivie: Causes de l'abandon et réponses-Les défis liés à l'instauration d'une culture de l'adoption domestique en Bolivie. *Boletín Mensual del SSI/CIR*. No. 195, págs. 9-11.

Piché, A-M. (2015). *Los retos de la adopción local en Bolivia*. Academia.edu

RELAF (2016). *Cuidado de niños pequeños. Modelo para la Prevención del abandono y la institucionalización*. 78 págs.

Salazar La Torre, C. et al. (2011) *Análisis de la situación actual de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres y en riesgo de perderlo*. Informe. Aldeas Infantiles SOS Bolivia, 245 págs.

UNICEF (2014). *Annual Report 2013 — Bolivia*.

UNICEF (2016). *Annual Report 2016 – Bolivia*.

UNICEF (2018). Prensa: UNICEF organiza su quinto conversatorio #niñez360 y lo centra en la familia. 3 de septiembre de 2018.

UNICEF (2018a). Prensa: Al menos 6.400 niños viven en centros de acogida pese a tener familiares. 11 de mayo de 2018.

UNIGM (2019). United Nations Inter-Agency Group for Child Mortality Estimation, Report September 2019.

UNICEF Bolivia (2020). La Gobernación de Cochabamba, junto a UNICEF y la Cooperación Italiana aseguraron el derecho a vivir en familia de 305 de niños, niñas, adolescentes.

Argentina: Las marcas de la apropiación de niños y niñas y el paradigma de la "situación irregular"

Bertole, C. y Torroba, E. (2018). *El interés superior del niño como principio rector en materia de adopciones: Controversias entorno a las guardas de hecho en el nuevo Código Civil y Comercial argentino. Perspectivas de las ciencias económicas y jurídicas*. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam. Págs. 83-97.

Cardozo, G. y Michalewicz, A. (2017). El paradigma de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes : en la búsqueda de la plena implementación. En: *Derecho de Familia. Revista interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia*, No. 82. 18-51-1201.

Châteauneuf, D. y Lessard, J. (2015). La famille d'accueil à vocation adoptive : enjeux et réflexions autour du modèle québécois. *Service social*, 61 (1), 19-41.

Ley 26.994. Código Civil y Comercial de la Nación. 2015.

DONCEL.

Ley 23.849. Apruébase la Convención sobre los Derechos del Niño. 1990.

Ley 25.854. Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos. 2004. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Ley 26.061. Protección integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. 2005. Boletín Oficial.

Ley 17.364. Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales. 2017.

Pagé, G. y Poirier, M. A. (2015). *Le placement en famille d'accueil en vue d'adoption. La protection de l'enfance, la parole des enfants et des parents*. Págs. 219-231.

RELAF (2020). *La situación del acogimiento familiar en Argentina. Informe Preliminar*.

Selwyn, J. (2017). The adoption of looked after maltreated children in England: Challenges, opportunities, and outcomes. *Developing Practice : The Child, Youth and Family Work Journal*, (47), 50-63.

UNICEF (2015). *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional. Actualización 2014*. Ministerio de Desarrollo social, Presidencia de la Nación y UNICEF. 73 págs.

UNICEF (2016). *Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*. UNICEF. 235 págs.

Villalta, C. (2013). Un campo de investigación: Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas*, 13 (2), 235-258.

Wikipedia (2020). Abuelas de Plaza de Mayo.

Wikipedia (2020). Dictature militaire en Argentine (1976-1983).

Discusión: Los elementos transversales de la adopción en los países sudamericanos estudiados

Bourdieu, P. (1980). Questions de sociologie. París, Francia: Éditions de Minuit.

UQAM



CHILD
IDENTITY
PROTECTION

Contacto



www.child-identity.org



Child Identity Protection (CHIP)



@Child_Identity

